

Pérdida de la Fuerza Ejecutoria de los Actos Administrativos en Colombia

David Alexander Cortés Guerrero

Ángela Tatiana Jiménez Ramírez

Universidad La Gran Colombia

Facultad de Postgrados y Formación Continuada

Especialización en Derecho Administrativo

Fundamentación Investigativa

Bogotá D.C.

2018

Pérdida de la Fuerza Ejecutoria de los Actos Administrativos en Colombia

David Alexander Cortés Guerrero

Ángela Tatiana Jiménez Ramírez

Docente: Sandra Marcela Castañeda Castañeda

Universidad La Gran Colombia

Facultad de Postgrados y Formación Continuada

Especialización en Derecho Administrativo

Fundamentación Investigativa

Bogotá D.C.

2018

Resumen

La administración pública se encuentra obligada a obtener la realización material de las decisiones que se tomen al culminar un procedimiento administrativo, para tal efecto el legislador ha dispuesto un término de cinco años para dar cumplimiento íntegro y pleno a la decisión. Un acto administrativo pierde fuerza ejecutoria cuando desaparece alguno de sus atributos y en consecuencia pierde su capacidad de producir efectos jurídicos; el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 establece los casos en los cuales los actos administrativos no serán obligatorios y por tanto perderán fuerza ejecutoria, siendo objeto de la actual investigación la tercera causal de la cual se observa que la administración no lleva a cabo todas las acciones necesarias tendientes al cumplimiento de este fin, lo cual puede obedecer entre algunas variables analizadas para el desarrollo de la presente, a la irresistible carga laboral que deriva una insoportable congestión, y en otro sentido a la falta de rigurosidad en la atención a los planes y objetivos que la administración se ha trazado lo que proviene en una ineficiente gestión de las actividades dentro del término previsto.

Palabras clave

Ejecutoriedad, inactividad, acto administrativo, efecto jurídico

Summary

The public administration has been forced to obtain the material fulfillment of the decisions making at the end of an administrative procedure. For this purpose the legislator has provided a period of five years, to wholly comply with the decision. Nevertheless an administrative act loses its enforceability, when one of this attributes disappears, and consequently loses capacity to produce legal effects. As provided under the Article 91 of the Law 1437 of 2011, lays down the cases in which administrative acts will not be mandatory, and therefore will lose enforceability. Thus, the third cause is being the subject of the current investigation, of which it may be noted that the administration does not carry out all the necessary action to fulfil this objective , which might be due to some variables analyzed for development of the present proposal, to the excessive workload, which result in unbearable congestion, and in another sense to the lack of rigor in the attention to plans and objectives that the administration has drawn what becomes in an inefficient management of activities within the expected term.

Key words

Enforceability, inactivity, administrative act, legal effect.

Contenido

Capítulo I: Antecedentes de la investigación.....	7
1.1. Planteamiento del problema de investigación	7
1.2. Línea de investigación	11
1.3. Justificación.....	11
1.4. Objetivos General y Específicos	14
1.5. Marco Referencial	14
1.5.1. Marco Teórico Conceptual	14
1.5.2. Marco Jurídico	23
Capítulo II: Precedentes normativos y jurisprudenciales de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos	27
2.1. Precedentes normativos y jurisprudenciales que han dado origen a la pérdida de la fuerza ejecutoria en Colombia	27
2.2. Ejercicio de las funciones públicas de la administración de acuerdo con la normativa vigente.....	29
2.3. Análisis de la jurisprudencia nacional respecto de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos.....	32
Capítulo III: Causas de la inactividad de la administración frente a la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos	36
3.1. Inactividad de la administración formal y material	36
3.2. Inactividad de la administración en sus funciones públicas	39
3.3. Responsabilidad por la inactividad de la administración.....	40

3.4. Análisis de las causas de la inactividad de la administración con respecto de la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos.....	42
3.5. Pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos derivada de la inoperancia de la administración	49
Conclusiones	55
Referencias	57

Capítulo I

Antecedentes de la investigación

1.1. Planteamiento del problema de investigación

La causal de pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo contenida en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 (Por la cual se expide el Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) desarrolla los principios de eficacia, celeridad y debido proceso, entre otros, que deben ceñirse a las actuaciones y procedimientos administrativos (Art. 3 CPACA), por tanto se busca que a través de este organismo público que ha recibido poder y competencia, y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, se evite la inercia, inacción o inactividad de la administración frente a sus propios actos.

En virtud de esta causal, los actos administrativos pierden fuerza ejecutoria y la administración el poder de hacerlos efectivos directamente, máxime cuando una vez cumplido el término que establece la ley, esta no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

En atención del precedente, en reiterada jurisprudencia el Consejo de Estado se ha manifestado al aducir que:

(...) Si bien es cierto, la administración está obligada a obtener la realización material de las decisiones que se tomen al culminar un procedimiento administrativo, también lo es, que para que se configure la causal de pérdida de ejecutoria en comento, el legislador no exige el cumplimiento íntegro o pleno del acto administrativo dentro del término de los cinco (5) años contados a partir de su firmeza. Este plazo debe entenderse como una limitante temporal impuesta a la administración para gestionar lo

concerniente a la ejecución del mismo, es decir, efectuar las operaciones que sean necesarias y pertinentes para materializar lo en él ordenado (...) (Rad. 1861, 2007).

Lo anterior permite vislumbrar, que no solo el vencimiento del término que establece la ley sin que se haya obtenido el cumplimiento del acto, es suficiente para que se configure la causal de pérdida de fuerza ejecutoria, el presupuesto normativo aduce que además que dentro del término fijado por el legislador, la administración pública no haya llevado a cabo las actividades necesarias tendientes a la ejecución oficiosa que le ha sido otorgada para expedir o realizar actos, y desarrollar las operaciones efectivas para su cumplimiento.

En este sentido es menester mencionar los requisitos que enuncia el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 (Por la cual se expide el Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) para que los actos administrativos adquieran firmeza, según el cual desde el día siguiente a su notificación comunicación o publicación dependiendo de la clase de acto administrativo de que se trate, y que contra este no proceda recurso alguno, o desde el vencimiento del termino para interponerlos, o a partir del día siguiente de la aceptación del desistimiento de los recursos, es decir, cuando el acto administrativo esté exento de recursos, gozará de firmeza.

Con este recuento se quiere recordar que los actos administrativos están en firme desde el momento de su nacimiento de no ser por las excepciones antes descritas, además se presumen legales y tienen carácter ejecutorio, es decir que salvo disposición legal en contrario los actos en firme podrán ser ejecutados, sin inmediaciones de otra autoridad y de manera inmediata conforme a lo artículos 88 y 89 de la Ley 1437 de 2011 respectivamente.

No obstante, a pesar de la vasta fuerza legal que tiene el acto administrativo desde su nacimiento, este también puede perder su fuerza ejecutoria, como se enunció de manera primaria el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 señala que salvo norma en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como que dejarán de ser obligatorios cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la jurisdicción mencionada precedente, cuando ya no existan los fundamentos de hecho o de derecho que dieron origen al mismo, así como cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no haya llevado a cabo las acciones correspondientes para ejecutarlos, o en este sentido cuando dichos actos ya no se encuentren vigentes, o se haya cumplido la condición resolutoria a la que dicho acto fue sometido de manera inicial. (C-069, 1995).

Al respecto de la tercera causal citada, se entiende que la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto conduce a la imposibilidad de la administración de cobrar y así mismo un detrimento patrimonial del tesoro nacional. De lo anterior se infiere así mismo, que las decisiones de ciertos actos administrativos sirven a favor del Estado como título ejecutivo.

En el derecho moderno se considera que la actividad de la administración debe estar permanentemente sujeta al ordenamiento jurídico, lo que significa que las normas que ella expida y los actos que esta realice, no contravengan reglas jurídicas superiores. El anterior fenómeno encuentra fundamento en el principio de legalidad, el cual se conoce en el sentido no solo de la decisión expedida por la rama competente, sino como un acto jurídico cuyo cumplimiento se impone a la autoridad administrativa, cualquiera que sea su autor. (Rolón, 2010).

La consecuencia que se deriva de la existencia de ese principio es la de la violación del orden jurídico por un acto de la administración, que puede dar lugar a la anulación por el juez que ejerce control legal. (Perdomo, J. 2011)

Un acto administrativo puede ser anulado por incompetencia de su autor, por vicios de forma, error en los motivos, violación de la ley, desvío o desviación del poder, entre otros, que ligados a la causal de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, encuentran sus defectos bien sea en la conformación del acto administrativo, o en su ejecución, los cuales se hacen evidentes en la vía gubernativa o simplemente en la jurisdiccional. (Stredel, 2012).

Así mismo, como se enunciaron de manera precedente los requisitos para que el acto administrativo adquiriera firmeza, amerita especificar que la expedición de los actos administrativos obedece al cumplimiento de requisitos de conformidad con el principio de legalidad, por tanto mediante este se busca que el acto administrativo lo expida quien está investido por la ley de la facultad para ello y llenando los requisitos de elaboración, y que contenga la medida jurídica que la ley había ideado para esa circunstancia (Perdomo, J. 2011)

Lo anterior para argumentar que el cumplimiento de lleno de estos requisitos, da origen al principio de presunción de legalidad del acto administrativo, que aduce que estos se presumen legales, si se encuentran ajustados a las reglas cuyo cumplimiento les es obligatorio, y mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción competente, (Art. 88 CPACA).

En otro orden de ideas, el propósito del presente intenta esclarecer si la inoperancia en la ejecución de los actos administrativos, puede obedecer a causales derivadas del incremento de la carga laboral de las entidades que permiten llevar a cabo la administración en cumplimiento de la función pública, o en otros casos proviene de la ocurrencia de la negligencia de la

administración, quien puede estar incapacitada para dar acompañamiento y seguimiento a la ejecución de sus propios actos; o en otro sentido se atañe a la falta coherencia y congruencia en los planes y proyectos de las autoridades administrativas.

Presentado lo anterior, se pretende analizar cuáles son las principales causas de la presencia de este fenómeno jurídico y realizar una propuesta de tipo académico al problema que se evidencia, en razón de lo precedente, se delimita el objeto de la actual investigación en la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son las causas de la inactividad en el ejercicio de las funciones públicas de la administración frente a la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos en Colombia?

1.2. Línea de investigación

La línea de investigación de la Facultad de Derecho que se pretende trabajar de forma principal y a la que se ajusta el planteamiento del problema es denominada teoría del derecho, la justicia y la política.

1.3. Justificación

El propósito de la actual investigación consiste en analizar las causas por las cuales se evidencia que continuamente los actos administrativos proferidos por la administración pierden su fuerza ejecutoria a causa de la inactividad de la misma.

El proyecto propone como hipótesis respecto al problema jurídico planteado, que una de las causas de la concurrencia de esta situación es la falta de congruencia en los planes y objetivos de la administración junto con el desorden de esta en la gestión. Son las razones que impiden que esta funcione de manera eficiente y eficaz. Claro está sin dejar de lado la gran carga laboral que tiene los servidores públicos encargados de estas labores, quienes muchas veces tienen una carga laboral irresistible que supera de manera exagerada las capacidades del mejor trabajador.

Otro de los puntos que destacan la pertinencia e importancia de este trabajo radica en que el principal afectado de esta situación es el mismo administrado ya que cuando la administración no funciona de manera diligente evidentemente toda esta ineficiencia deriva en gastos de recursos, tiempo y dineros innecesarios, que al final terminan siendo los recursos de dinero y tiempo del administrado (Consejo de Estado, Rad. 02171, 2016).

Es por esto, que el fin perseguido pretende que a partir de las causales indagadas, proponer alternativas de tipo académico a esta falencia de la administración pública sin que ello estime que se erradique completamente el problema que se evidencia, por tanto, hace parte de la actividad de la administración, llevar a cabo el control legal de sus actos y operaciones con el fin de evitar ocurrir en errores y/o perjuicios contra el administrado o contra el mismo orden legal.

En otro sentido, se propone esclarecer si la inoperancia en la ejecución de los actos administrativos por parte de la administración, puede obedecer a causales derivadas del incremento de la carga laboral de las entidades que permiten llevar a cabo la administración en cumplimiento de la función pública, o en otros casos proviene de la ocurrencia de la negligencia de la administración, quien puede estar incapacitada para dar acompañamiento y seguimiento a la

ejecución de sus propios actos; o en otro aspecto probable se atañe a la falta coherencia y congruencia en los planes y proyectos de las autoridades administrativas.

A corto y mediano plazo este proyecto pretende, identificar las diversas causas del problema que se enfrenta para así proporcionar soluciones de tipo teórico y académico que contribuyan al restablecimiento de los procesos internos y la gestión administrativa, evitando de esta manera la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos derivada de la falta de actividad de la misma.

Para afrontar el tema de estudio se propone agrupar toda la información relevante respecto de los casos en que haya operado el fenómeno de la pérdida de fuerza ejecutoria, estableciendo un factor común que permita vislumbrar la razón de la ocurrencia real de la inactividad.

Otro de los importantes propósitos a desarrollar consiste en buscar nuevas estrategias que aumenten la capacidad de cumplimiento y eficiencia de la administración, y así mismo se eliminen aquellos hábitos en la gestión que estén generando la inactividad que provoca la falta de ejecutoriedad de los actos. Dar solución a esta problemática constituiría un gran progreso en el método en que se siguen los actos administrativos como parte fundante del Derecho administrativo, siendo la manifestación de la voluntad soberana de la administración. (Corte Constitucional, 1995).

El proyecto propone emprender iniciativas reales en la gestión administrativa, con el propósito de que la actividad sea en estricto orden legal más ordenada, cumplida y diligente, por medio del planteamiento de nuevas estrategias que sirvan de directriz para el idóneo funcionamiento de la administración de cualquier entidad pública.

1.4. Objetivos

a. Objetivo General

Determinar cuáles son las causas de la inoperancia en el ejercicio de las funciones públicas de la administración por las cuales se genera pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos

b. Objetivos específicos

- Identificar los antecedentes normativos y jurisprudenciales que han dado origen a la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos en Colombia
- Exponer las causales de pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo a la luz de los requisitos de existencia y validez del mismo
- Analizar la responsabilidad que se deriva para la administración cuando ocurre la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos a causa de su inactividad

1.5. Marco Referencial

1.5.1. Marco teórico – conceptual

Por medio de la siguiente descripción conceptual se busca orientar el sentido de la ocurrencia del fenómeno de la pérdida de la fuerza ejecutoria como aquella imposibilidad de efectuar los actos propios de la Administración para cumplir lo ordenado por ella misma, cuando ha dejado pasar el término señalado en la norma sin haber realizado la actuación correspondiente.

Según lo dispuesto por la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), en el artículo 91, salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Al referirse a la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo es pertinente estudiar diferentes concepciones que rodean o componen esta figura jurídica contemplada en el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que son a saber, entre otros, acto administrativo, firmeza, ejecutoriedad, ejecutividad y sus efectos, a fin de establecer las aclaraciones necesarias que permitirán dilucidar la importancia de esta figura.

Para iniciar hablando de acto administrativo, valga referir lo expuesto mediante sentencia C1436 de 2000 (Corte Constitucional, 2000) al señalar que:

Es una manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.

La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual. (C-069, 1995).

Conforme lo expuesto por Ocampo (1918) relativo a la existencia del acto se considera que “es aquel acto celebrado con miras a producir efectos de derecho y que no los produce porque la ley le niega hasta la apariencia de vida, en razón de la falta de algún elemento esencial para su formación” (p.14), contrario al atributo de ejecutividad con el que goza todo acto, cuando un acto no cumple con los requisitos esenciales no se le debe ni se le puede otorgar el título de Acto administrativo hasta que no sea subsanado tal requisito esencial o de lo contrario nunca nacerá a la vida jurídica.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia T-460 de 2017, examinó la figura jurídica de la inexistencia del acto administrativo, manifestando al respecto que:

Se entiende por acto inexistente el que carece de los elementos sustanciales de fondo, como si el Ministro de Defensa dicta una providencia sobre asuntos mineros, o cuando el acto no lo suscribe la autoridad que deba hacerlo, y le da dos consecuencias: los actos inexistentes no obligan, no se puede pedir su anulación porque sólo se anula lo que ha adquirido existencia, aunque la acción judicial puede enderezarse a que el juez declare que por razón de la inexistencia no hay lugar a la anulación. (2017).

Aunado a ello, es importante que el acto en sí mismo sea válido, por lo cual la eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. Así mismo, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los

requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede llegar a producir efectos por no haber sido atacada oportunamente. (C-069, 1995)

Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar. (Art 88 CPACA)

Otro de los conceptos a relacionar para el desarrollo del tema de estudio, es el de la firmeza del acto administrativo ya que es una condición y a la vez un requisito para que el acto pueda ser ejecutoriado, un acto administrativo así como una sentencia judicial queda en firme cuando contra él no procede ningún recurso o se ha vencido el termino para interponerlos o al día siguiente de la protocolización del silencio administrativo es decir es cuando ya sea susceptible de ser cambiado su contenido.

Para hacer precisión sobre el concepto de firmeza del acto administrativo, es necesario remitirse a lo consagrado en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual enumera las circunstancias o presupuestos facticos que deben darse para que quede en firme el acto administrativo, al respecto el articulista R. Fernández considera:

La lectura del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 permite concluir válidamente que la firmeza es un fenómeno que se predica respecto de todos los actos administrativos, de tal forma que es indiferente distinguir si la decisión de que se trata se expidió o no dentro del marco de un procedimiento administrativo o sí es de carácter general o particular (...). (p. 32).

Para que exista un acto administrativo, y este goce de ejecutoriedad, debe contar con los atributos de firmeza y legalidad, una vez verificadas estas dos condiciones se tiene que el acto administrativo podrá producir efectos y ser impuesto al administrado bien sea por medio de un acto de carácter general o particular.

El concepto de legalidad está íntimamente relacionado con el principio de eficacia la cual se entiende no solo como un principio del acto administrativo sino también de la función pública consagrado como tal en los primeros apartes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Con miramiento a los conceptos puntualizados, es menester realizar una apreciación detallada sobre la noción de fuerza ejecutoria de que gozan los actos administrativos, por lo cual es preciso esclarecer los criterios de ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo, por tanto pueden llegar a confundirse. Al respecto mediante sentencia T-395 de 2005, la Corte Constitucional señaló:

La ejecutoriedad hace referencia a que determinado acto administrativo, cuya finalidad es producir determinados efectos jurídicos, se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y en consecuencia es obligatorio para el administrado y la administración, razón por la cual puede ser ejecutado directamente por la administración, sin necesidad de la intervención de otra autoridad del Estado. En la doctrina moderna, la ejecutoriedad de manera alguna puede confundirse con la ejecutividad. La ejecutoriedad es propia de cualquier acto administrativo, en cuanto significa la condición del acto para que pueda ser efectuado. La ejecutividad equivale, a

la eficacia que tal acto comporta, principio que no se constituye en una excepción, sino por el contrario es la regla general de todo acto administrativo. (2005).

Conforme a la anterior aclaración, se puede inferir que la ejecutividad corresponde a la eficacia que todo acto comporta y la ejecutoriedad es la cualidad del acto administrativo que faculta a la administración para llevar a cabo todas las acciones necesarias para hacerlo efectivo sin necesidad de intervención de otra entidad, es por ello que cuando se hace referencia a la pérdida de fuerza ejecutoria lo que se indica precisamente es la falta de capacidad de llevar a cabo las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el acto.

Para ahondar aún más en este tema y en la diferenciación de estos términos, se tiene que en sentencia C-495 de 1995, la Corte Constitucional expresó que “la ejecutividad es sinónimo de eficacia del acto, es la regla general de los actos administrativos y consiste en el principio de que todo acto una vez perfeccionado produce todos sus efectos, sin que se diera su cumplimiento” (1995).

Por otro lado Dromi, al referirse a la ejecutoriedad de los actos administrativos, señala que “ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto estos imponen deberes o restricciones a los administrados, que pueden ser realizados aun contra la voluntad de ellos, por medio de los órganos administrativos”. (s.f.).

Asimismo Sánchez Torres, al referirse a la ejecutoriedad de los actos administrativos, considera que:

Hace referencia a que es el acto administrativo, que busca la producción de unos determinados efectos jurídicos, que se presume expedido de acuerdo con la ley y que es obligatorio para el administrado, puede ser ejecutado directamente por la administración, sin necesidad de que intervenga ninguna otra autoridad del Estado.

La ejecutoriedad, expresa el contenido operativo, que tiene el acto administrativo, independientemente del procedimiento de ejecución, para realizarse directamente por medio de los órganos estatales en ejercicio de la función administrativa. (1995).

Uno de los puntos álgidos de esta investigación se funda en la inactividad de la administración pública, ya que dejar de hacer su actividad constituye una de las causales que establece el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 para que se configure la pérdida de fuerza ejecutoria. La inactividad de la administración pública es una situación en la que la administración tiene la obligación de hacer algo o de llevar a la práctica (ejecutar) un acto en firme y adopta una posición de pasividad o desidia que impide a esta misma obtener la prestación que le corresponde o la ejecución del acto administrativo en firme.

La inactividad es de carácter material por falta de ejercicio de una actividad prestacional, no pudiendo otorgarse tal carácter a la inactividad de carácter formal, que se deriva de la falta de resolución de un expediente, confundiéndose así la figura del silencio con la de la inactividad de la administración.

Para que un acto administrativo pueda ser ejecutoriado, requiere del cumplimiento del requisito de la notificación al mismo, toda vez que ello permite que la persona a quien le concierne el contenido de una determinación administrativa la conozca, y con base en ello pueda utilizar los medios jurídicos a su alcance para la defensa de sus intereses. (UN, 2010).

La notificación es un acto material y solemne mediante el cual se pone en conocimiento de los sujetos procesales el contenido de una determinación unilateral proferida dentro de una actuación administrativa, tiene como finalidad garantizar los derechos de defensa y de contradicción como nociones integrantes del concepto de debido proceso a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Política.

De acuerdo por lo considerado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-035 de 2014:

La adopción de un sistema de notificación personal como el envío de la notificación por correo a la dirección del predio al que corresponda el gravamen, cumple el mismo objetivo de notificar y acatar el principio de publicidad, pero lo hace asegurando la obtención de un escenario que ofrece mayores garantías al contribuyente para que se le informe a tiempo de la existencia del acto administrativo. (2014).

Para comprender la anterior expresión de la Corte, es preciso recordar el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011 que dispone que la diligencia de notificación personal “consiste en dar a conocer al interesado, su representante legal, apoderado o la persona debidamente autorizada para recibir notificaciones, el contenido de una decisión adoptada por la entidad”.

En armonía con las especificaciones del procedimiento, es necesario anunciar las circunstancias en las cuales la administración se encuentra imposibilitada a ejecutar sus propios actos en ocurrencia de la pérdida de fuerza ejecutoria de los mismos, por ello es de mencionar que esta obedece a que esta incapacidad de la administración ha surgido por el paso del término señalado en la norma sin haber realizado las actuaciones que le corresponden.

Según lo dispuesto por la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), en el artículo 91, salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

La actual investigación gira en torno al numeral 3 del artículo 91 de la Ley 1437 del 2011, el cual establece el término de 5 años como plazo máximo para que la administración realice las acciones necesarias para la ejecución de sus propios actos a perjuicio de que una vez transcurrido este tiempo se pierda ya la oportunidad de ejecutarlo.

Atendiendo a la naturaleza de la norma que tiene como fin acelerar y procurar la diligencia de la actuación de la administración imponiéndole un tiempo máximo para ejecutoriar estos actos.

En atención a lo referido, la finalidad que se persigue consiste en poner en conocimiento las causales por las cuales ocurre el fenómeno de la inoperancia en la administración que derivan la ocurrencia de la figura jurídica de la pérdida de fuerza ejecutoria, realizando un análisis jurisprudencial sobre las manifestaciones relativas a dichas causales.

1.5.2. Marco Jurídico

Al respecto de la ocurrencia de la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos en Colombia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional se han manifestado en decisiones como las que a continuación se describen.

Tratándose de la eficacia del acto administrativo, la Corte Constitucional mediante sentencia C-069 de 1995, expresa en primera medida, que el legislador es taxativo al señalar que la existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de este se manifiesta a través de una decisión, por tanto el acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. Ello ligado a la eficacia del acto que se encuentra encaminada a producir efectos jurídicos, que comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto y eficaz. (1995).

Por otro lado, esta misma corporación, por medio de sentencia T-355 de 1995 relata temas que resultan pertinentes de análisis dentro de la presente investigación, uno de estos es la

suspensión provisional del acto, entendido como “una prerrogativa a favor del administrado en contra peso a la presunción de legalidad del que goza todo acto”. (1995).

Asimismo, en la sentencia de revisión, la Corte Constitucional advierte la figura de la acción de lesividad, que resulta ser un avance con el que cuenta la administración para anular sus propios actos que se estimen imperfectos o que den posibilidad a una indemnización para el administrado sobre el cual recae el acto.

También hace referencia a que determinado acto administrativo, cuya finalidad es producir determinados efectos jurídicos, se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y en consecuencia es obligatorio para el administrado y la administración, razón por la cual puede ser ejecutado directamente por la administración, sin necesidad de la intervención de otra autoridad del Estado, refiriéndose así al principio de ejecutoriedad del acto administrativo.

Ahondando sobre el tema, la sentencia referida, precisa varios conceptos que se han venido estudiando a lo largo de la presente investigación, por una parte acerca de los atributos que posee el acto administrativo tales como, la eficacia, obligatoriedad, ejecutoriedad, ejecutividad y estabilidad del acto administrativo denominándolos caracteres con categoría de principios del acto administrativo; y a su vez, al respecto de la ejecutoriedad trae a colación la siguiente concepción del tratadista Cassagne, sobre otro carácter con categoría de principio:

Como un principio consubstancial al ejercicio de la función administrativa se halla la ejecutoriedad del acto administrativo, que consiste en la facultad de los órganos estatales que ejercen dicha función administrativa para disponer la realización o

cumplimiento del acto sin intervención judicial, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico. (s.f.).

Como continuación del estudio de la figura jurídica de la pérdida de la fuerza ejecutoria, se refiere a la presente, la manifestación del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, en la cual se propicia la aplicación de la citada figura entre dos entidades públicas, exactamente entre el municipio de Funza y Bogotá, en la cual se declara que la resolución pierde la fuerza ejecutoria. (2006).

La sentencia descrita nombra el carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos y señala que:

Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados. (2006).

Como prolongación de los temas dilucidados en este acápite, es preciso remitirse a lo expresado por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Radicación 1861 de 2007, en cuya providencia la Sala analiza la pérdida de fuerza ejecutoria descrita en el numeral tercero del artículo 91, que es precisamente el objeto de estudio del presente trabajo; se expone que hace más de 5 años que quedo en firme el acto administrativo que declaraba una restitución de inmueble por uso público, el cual no se ha podido ejecutar ya que técnicamente no se ha logrado determinar cuál es el área específica que se quiere delimitar.

Un extracto de esta sentencia aduce al respecto de la naturaleza y propósito de la pérdida de la fuerza ejecutoria que:

La causal de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos contenida en el numeral 3° del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo desarrolla el principio de eficacia, que informa las actuaciones y los procedimientos administrativos (Artículo 3°. C.C.A.), en la medida en que lo que se busca a través de la misma, es evitar la inercia, inactividad o desidia de la administración frente a sus propios actos.

De esta manera se deja claro que la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo aplica solo para los casos en que se evidencia una negligencia total y que a pesar de que no se haya logrado a cabalidad el cumplimiento de lo que el acto declare, si se demuestran esfuerzo por la administración para ejecutar el acto no se aplicara la pérdida de fuerza ejecutoria.

Capítulo II

Precedentes normativos y jurisprudenciales de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos

2.1. Precedentes normativos y jurisprudenciales que han dado origen a la pérdida de la fuerza ejecutoria en Colombia

Para hablar de los orígenes del concepto de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos es preciso retornar a la historia del acto administrativo, más específicamente en 1789 en la Revolución Francesa, por tanto fue en esta época donde se habló por primera vez del concepto de Estado de Derecho y así mismo surgió la necesidad de la administración de manifestar su voluntad por medio de la creación del necesario acto administrativo.

A partir de ese momento, comenzó un proceso histórico que fue progresivamente delineando los principios y reglas especiales que hoy constituyen la realidad del derecho administrativo en muchos países del mundo.

No obstante, a partir de la idea fundamental que está en la base del concepto del derecho administrativo, como conjunto de reglas y principios especiales y obligatorios para regular la actividad de la administración del Estado, los diferentes países que han adoptado esa filosofía han venido consolidando su derecho administrativo con rasgos propios que se derivan de sus necesidades y conveniencias específicas, con mayor o menor influencia o autonomía, según el caso, respecto del referente histórico francés y de la evolución en ese mismo país. (Muma, 2011).

Más adelante con el desarrollo del derecho administrativo Francés se vio la necesidad de ejercer control sobre los actos en pro de la diligencia de la administración y también del respeto a

los derechos de los particulares, creándose algunas figuras jurídicas para este fin que establecen diversas situaciones en las cuales se podría producir un rompimiento de la eficacia de estos actos denominada pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos. (C-069, 1995).

Aun cuando en un principio el acto administrativo surgió como una noción extraña a cualquier intervención judicial, en la propia Francia prontamente se evidenció la necesidad de someter estos actos a algún tipo de control de derecho. Inicialmente este control era ejercido por la misma administración activa, pero luego pasó a ser responsabilidad de tribunales creados en el seno de la misma administración. Varios países siguieron el modelo francés; algunos, como Venezuela, adoptaron un sistema judicialista, esto es la sumisión de los actos administrativos al control de legalidad ejercido por los órganos del poder judicial; y otros, en fin, han adoptado sistemas mixtos.

Pero de alguna u otra forma, actualmente se reconoce a nivel mundial que el acto administrativo es un acto en ejecución de la ley, que debe estar, en cuanto a su forma como a su contenido, ceñido al ordenamiento jurídico, y que la legalidad del mismo debe estar asegurada por órganos estatales aptos para declarar la nulidad en casos de inconformidad con el Derecho.

Según lo expuesto por Marco (2012) la ley de 16-24 de agosto de 1790, dictada en Francia por la Asamblea Constituyente, en la primera fase de la Revolución Francesa, consagra el principio de separación entre la autoridad judicial y la autoridad administrativa.

En Colombia el desarrollo del derecho administrativo y los inicios de la pérdida de fuerza ejecutoria datan de la siguiente manera:

- El acto legislativo N°1 del 10 de septiembre de 1914 le atribuye al Consejo de Estado las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y se le permite actuar como cuerpo supremo consultivo
- En la Ley 60 del 5 noviembre de 1914 se da la división del Consejo de Estado en 3 salas, siendo una de ellas la Contenciosa Administrativa
- La Ley 58 de 1982 la cual modificó el Decreto 2737 de 1959 que consagró los principios y fines de la actuación administrativa, y ya contemporáneamente, resulta la ley 1437 de 2011 en el artículo 91 se establece la figura de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, anteriormente descrita en los artículos 60 al 67 en el Decreto 01 de 1984.

2.2. Ejercicio de las funciones públicas de la administración de acuerdo con la normativa vigente

Las personas que trabajan para el Estado como servidores públicos tienen la responsabilidad del cumplimiento en el desarrollo de políticas públicas, por tanto se busca asegurar la satisfacción de los intereses generales, así como la garantía de los principios de la función pública.

Las políticas, los procedimientos y el ejercicio de las prácticas administrativas deben promover la conducta ética y los principios morales, todo Ser humano que entre hacer parte de la administración pública ya sea por elección popular, carrera administrativa, merito, contratista debe tener claro el rol que debe asumir, su labor como funcionario

del Estado, al servicio de quien esta y la responsabilidad que recae sobre él.

((Morón, 2014, p. 10)

La Constitución Política de Colombia establece en sus artículos 123 y 124 que son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, y en artículo subsiguiente se dispone que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Al respecto de la observancia de la cultura organizacional de las entidades estatales, se ha manifestado que:

Todo servidor público ya sea por mérito a la carrera administrativa, contratista, empleo provisional, que actúe frente a las funciones que el Estado le otorgue, desarrollará una cultura organizacional dirigida por una limpia y sana armonía sobre el compromiso, la honestidad, el respeto, la responsabilidad y la solidaridad alrededor de la eficiencia, la eficacia y la efectividad, valorando la diversidad, la colaboración conjunta y el trabajo en equipo, siendo así lograría un ambiente agradable frente a las personas y medios que lo rodean y para quienes trabajan sin afectar los intereses de la comunidad y porque no los intereses propios, como resultado del contexto el que se desempeña evitando la práctica de situaciones corruptas. (Morón, 2014, p. 15).

El ejercicio de las funciones públicas debe desarrollarse con coherencia con las metas y objetivos de los fines del Estado, para lo cual debe hacerse una planeación de cada una de estas actividades a fin de que se ejecuten de manera eficiente.

Teniendo en cuenta la definición de esta actividad, se entiende por función pública "toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona humana en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos". (Arévalo, 2013).

A partir del artículo 122 de la Constitución Política de 1991 se enuncia el concepto de la función pública, exponiendo consideraciones sobre el empleo público que debe tener funciones detalladas en la ley o reglamento, así como que la remuneración o emolumentos dispuestos para estos cargos deben encontrarse contemplados en el presupuesto correspondiente.

Siendo que los servidores públicos se encuentran al servicio del Estado y de la comunidad, deben ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, por tanto cualquier incumplimiento de sus funciones puede acarrear efectos para la administración, ello para significar la importancia de la adecuada planeación de las actividades administrativas dentro de los plazos establecidos para el correcto funcionamiento de la misma.

Conforme a lo establecido en la Ley 489 de 1998 que dispone las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se esgrime de esta los principios y finalidades de la función administrativa que determinan:

La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Dentro de estos principios se encuentra la celeridad, la economía, la imparcialidad y la eficacia, los cuales servirán de directrices sobre el ideal funcionamiento de la administración pública. La figura jurídica de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos tiene como fin dar cumplimiento a estos fines y tiene el propósito de dar celeridad eficacia y eficiencia a la actuación de la administración pública.

2.3. Análisis de la jurisprudencia nacional respecto de la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos

A continuación se mencionan apartes de algunas providencias proferidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, así como lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, donde se han relacionado figuras jurídicas asociadas al fenómeno de pérdida de fuerza ejecutoria.

Tratándose de la Constitución Política de Colombia, la figura jurídica de la pérdida de fuerza ejecutoria encuentra su fundamento en lo señalado en el artículo 209, en el cual se aduce que consiste en un mecanismo para asegurar el cumplimiento de los principios de la función pública tales como eficacia, celeridad y planeación. (1991)

Respecto de lo señalado por la Corte Constitucional, es menester remitirse a lo considerado en sentencia C-095 de 1995 por medio de la cual se analiza la constitucionalidad de lo referido en el artículo 66 del Decreto 01 de 1984 anterior Código Contencioso Administrativo donde se esgrimen las causales de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, hoy dispuestas en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011.

En dicha ocasión el demandante realizó desde su entendimiento, una crítica a la figura jurídica de la pérdida de fuerza ejecutoria argumentando que “La administración no puede pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos porque ella se presume y mucho menos admite que aquella sea juez de sus propios actos porque para ello existe la jurisdicción de lo contencioso administrativo” (1995).

Asimismo, el demandante arguye lo relativo a la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo cuando al cabo de cinco años de estar en firme, la administración no realizó los actos que le corresponden para ejecutarlos, exponiendo que “cuando la administración produce actos administrativos debe ejecutarlos porque tal es su función y su finalidad” y del mismo modo al señalar que “el simple paso del tiempo no es excusa para que la administración deje de actuar”, no obstante, desconociendo que la aludida figura jurídica está encaminada a castigar la inoperancia o la inactividad de la administración misma.

A fin de esclarecer la postura planteada, la Corte Constitucional desarrolló el concepto de pérdida de fuerza ejecutoria, para iniciar la consideración, describe la teoría del acto inexistente, con el propósito de dar a entender que es a partir de la pérdida de los atributos y en consecuencia de su capacidad de producir efectos jurídicos, que un acto administrativo deja de ser eficaz, por tanto la pérdida de fuerza ejecutoria limita la eficacia de este.

El anterior concepto soportado en las condiciones de ejecutoriedad del acto administrativo, que son a saber:

- a. la existencia de un acto administrativo.
- b. que ese acto sea perfecto.

c. condiciones de exigibilidad.

d. que afecte positiva o negativamente al particular y que éste no lo acate voluntariamente. (Olivera, s.f.).

De lo anterior, deja entrever la sentencia referida las condiciones en las cuales se puede hablar de pérdida de fuerza ejecutoria, y las consecuencias que se derivan para el ejercicio de la actividad de la administración.

Correspondiente a las manifestaciones que ha precisado el Consejo de Estado, vale la pena detallar lo exhibido mediante sentencia de la sección tercera (2017) en la cual se desarrolla el tema del decaimiento del acto administrativo, donde la corporación adujo que:

El decaimiento comporta la pérdida de los efectos vinculantes del acto administrativo y por ello se hace imposible de ejecutar, pues cuando desaparecen los fundamentos jurídicos de la decisión administrativa, esta pierda su fuerza ejecutoria. En efecto, con el decaimiento “se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo” y es una “situación jurídica que se da de pleno derecho”, por tanto, no se requiere adelantar ninguna actuación para que opere dicho fenómeno.

Por otro lado, el Consejo de Estado por medio de sentencia proferida por la sección tercera, sección C (2017), se ha pronunciado para considerar que:

Como la pérdida de fuerza ejecutoria naturalmente sólo produce efectos hacia el futuro, es válido el enjuiciamiento de la legalidad del artículo 76 del Decreto 2474 de 2008, mientras estuvo vigente. Al respecto, el artículo 66 del Decreto 01 de 1984 (retomado

por el artículo 91 en consonancia con el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011)

prescribe, al regular la pérdida de fuerza ejecutoria, que “[salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: 1. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho (...)]” (...) Esta Corporación ha sostenido mayoritariamente que la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria (en este caso con ocasión de la causal prevista en el numeral 5° del artículo 66 del C.C.A. por pérdida de vigencia del acto como consecuencia de su derogación) no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto este debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que el decaimiento sólo opera hacia el futuro (...) En tal virtud, la presunción de legalidad que ostentan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez natural del acto, de suerte que la pérdida de vigencia por derogatoria no trae aparejado el juicio de validez del mismo.

Continuando con las referencias esbozadas sobre pérdida de fuerza ejecutoria, resulta pertinente señalar la Resolución 01288 de la Secretaría Distrital de Ambiente, donde se evidenció una indebida aplicación de la figura jurídica, por tanto hubo una irresponsable actuación del Instituto de Desarrollo Urbano a causa de su falta de planeación y compromisos derivados del ejercicio de la función pública tales como transparencia y eficiencia.

Capítulo III

Causas de la inactividad de la administración frente a la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos

3.1. Inactividad de la administración formal y material

La actividad de la administración pública se manifiesta en las disposiciones de carácter general y naturaleza reglamentaria, en los actos administrativos unilaterales y en los actos bilaterales, contractuales o convencionales. Ahora bien, también se produce la inactividad de la Administración, a la que la ausencia de acto administrativo la hacía, en principio, inimpugnable por la concepción revisora del acto administrativo que tuvo históricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (Cruz. 2006)

La carencia de actividad se refiere a la pasividad de la administración cuando tiene el deber de ser activa, es decir, la omisión de la administración de toda actividad, jurídica o material, legalmente debida y materialmente posible. (Gómez. 2002, p. 63).

Ciertamente, como ha dicho Sánchez Morón (s.f.), “en los últimos tiempos va adquiriendo mayor importancia para el Derecho la inactividad de la Administración en sí, cuando es contraria a Derecho, pues constituye una vulneración no sólo del principio de legalidad sino también al de buena administración. De ahí que se pueda deducir de los principios generales del ordenamiento jurídico -la legalidad, la seguridad jurídica, y la confianza legítima, la interdicción de la arbitrariedad, la eficacia administrativa- un derecho general del ciudadano a la actividad administrativa en los términos en que venga exigida por las normas aplicables” (p. 467).

Para conceptualizar la inactividad de la administración, se deben segregar los dos tipos de inactividad en que puede incurrir la organización administrativa:

La inactividad formal es la indiferencia o inmovilidad de la administración dentro del procedimiento administrativo. Es la no contestación a un requerimiento de un administrado. Es aquí donde entra el silencio administrativo. Es la omisión a una obligación legal que tiene la administración de obrar o actúa.

Por su parte la inactividad material, mucho más amplia que la anterior, es la pasividad de la administración en el marco de sus competencias ordinarias, se refiere a la ausencia de una actuación de carácter prestacional o a la inejecución material de decisiones ya adoptadas. De ahí, que se distingan dos tipos de inactividades materiales, la positiva y la negativa, siendo la positiva, la inactividad de la administración cuando no quiere cesar sus actuaciones ilegales. (J. Rodríguez.) (s.f.).

En el concepto de Nieto (1962) “la inactividad formal se refiere, a la pasividad de la administración dentro de un procedimiento, es la simple no contestación de una petición de los particulares”. (p.37).

M. Gómez (s.f.) propone otra clasificación conforme a la naturaleza de la actuación que debió producir la administración:

a) Inactividad formal: por falta de una declaración jurídica legalmente debida, con distinto alcance:

- Inactividad formal normativa: por incumplir el deber legal de dictar normas o disposiciones de carácter general o inactividad reglamentaria.

- Inactividad formal convencional: por omisión de actividades de concertación, por faltar a un deber legal de concurrencia en una declaración jurídica plurilateral, o porque su actitud pasiva en una relación convencional sea contraria a su causa o interés público.

- Inactividad formal singular o procedimental: por la falta de producción del acto administrativo legalmente obligatorio en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria.

- b) Inactividad material: por la omisión o falta de realización de una actividad técnica, material o física de trascendencia externa a la Administración. (p. 123-124).

Comprendida dicha diferencia, Lafont (s.f.) considera se puede decir de manera generalizada que la doctrina define la inactividad de la administración como la omisión de la actividad jurídica o material, ante la inexistencia de un deber de actuar fijado en la ley, o deducible directamente del texto constitucional, cuando la falta de actuación de la administración determine con seguridad, o un alto grado de certeza, la vulneración de un derecho constitucional. (p. 2).

Con acierto Gómez (s.f.) señala que “la inactividad constituye, una de las modalidades más extensas y graves de mala administración al desconocer la vocación transformadora de la realidad social a la que está llamada constitucionalmente en el modelo de Estado Social poniendo en peligro muchas de sus conquistas históricas”.

3.2. Inactividad de la administración en sus funciones públicas

La inactividad de la administración en la función pública es una inacción que puede conllevar diversas consecuencias tales como la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, la inactividad de la administración es un fenómeno constante que puede considerarse obedece a la irresistible carga laboral que deriva una insoportable congestión de la administración, puede atribuirse en otro sentido a la falta de rigurosidad en la atención a los planes y objetivos que la administración se ha trazado lo que proviene en una ineficiente gestión de las actividades dentro del término previsto en atención a los fines propuestos, encontrándose en incapacidad para proporcionar acompañamiento en el seguimiento de sus propios actos.

Según se ha citado, el concepto de inactividad de la administración se puede equiparar con el de mala administración y lo define de la siguiente manera “es la que no gestiona los intereses encomendados con la diligencia y eficacia exigibles en una razonabilidad media o según la medida normal resultante de la experiencia” (Gómez, 2013 p 9).

De conformidad con lo referido en párrafo precedente, se han expuesto tres requisitos que se deben reunir para que se pueda hablar de inactividad de la administración pública; el primero se trata de la ausencia de una actuación administrativa jurídica o material, el segundo dado en el incumplimiento de un deber legal de actuar, y finalmente la imposibilidad de atender o cumplir ese deber legal (Nieto, 2010).

Y es en este tercer requisito que se quiere ahondar ya que merece la pena resaltar que en la mayoría de los casos no es el funcionario público quien negligentemente omite ese deber de realizar las acciones necesarias para no incurrir en la pérdida de fuerza ejecutoria, sino que es la misma administración quien con una exorbitante carga laboral y mala planeación no permite que

se haga el acompañamiento debido a cada proceso y se incurra en la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo.

Algunos autores han propugnado la diferencia entre inactividad formal e inactividad material de la administración, reduciendo el concepto de inactividad formal: “a la simple no contestación de un petición de los particulares”, sin embargo la inactividad material va mucho más allá, “la figura surge del incumplimiento por parte de la administración de sus obligaciones, abarcando dicha institución no solo la falta de acción sino también la ineficacia de la misma (Nieto, 2010, p 11).

De conformidad con lo expuesto, es importante precisar que cuando se habla de la inoperancia de la administración pública que conlleva a la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, se está ante una inoperancia de la administración de tipo material ya que esta entorpece la eficacia y eficiencia de la administración pública. Además existe una inactividad orgánica o interna en la que se hablar de una problemática no tan solo jurídico sino de un problema organizacional de la administración que debe ser estudiado por la ciencia de la administración antes que por el Derecho administrativo.

3.3. Responsabilidad por la inactividad de la administración

El ordenamiento jurídico ha establecido los mecanismos necesarios para que el administrado obtenga las pretensiones que le corresponden incluso concurriendo el fenómeno de la inactividad, para el ejemplo se refieren el silencio administrativo y el ejercicio de los recursos para agotar la vía gubernativa.

Para M. Sánchez (s.f.) “la inactividad administrativa, ya sea de tipo formal o material, puede generar responsabilidad patrimonial de la administración y conferir a los afectados el derecho de una reparación, cuando se ocasionen daños y perjuicios que tengan carácter de indemnización”. (p. 467).

El concepto de responsabilidad patrimonial apunta al deber legal que le asiste a la administración para reparar los daños y perjuicios que sean ocasionados por sus servidores o particulares en ejercicio de la función pública, causados a sujetos de derecho derivados de sus actividades, tratándose este régimen de responsabilidad, un elemento garantizador de los intereses de los administrados.

Por su parte Parejo (2003) refiriéndose a los postulados de la responsabilidad patrimonial de la administración manifiesta que:

La responsabilidad constituye, pues, el mecanismo de cierre del sistema de protección y garantía patrimoniales de los ciudadanos frente a la acción del poder público administrativo. Su justificación radica en la garantía constitucional misma de la propiedad en su vertiente concreta y subjetiva, con prohibición de toda confiscación y de la imposición de prestaciones personales y patrimoniales no previstas por la Ley, en relación con los principios, asimismo constitucionales, de igualdad, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; y, en último término, en el principio del obligado respeto a los derechos de los demás, que forma parte del fundamento del orden público y de la paz social. La actividad administrativa, que incluye a su vez su inactividad, puede dar pie a que la administración incurra en la ilegalidad que además de ser una infracción al ordenamiento jurídico, reprochable

desde el punto de vista del principio de legalidad de que gozan todos los actos, puede generar daños y perjuicios al administrado.

Según lo estudiado por el tratadista J. CRUZ (2006), la responsabilidad le asiste a los titulares de las unidades administrativas y del personal al servicio de la Administración Pública en la tramitación y adopción de “las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos”; derivándose de lo anterior responsabilidad disciplinaria por el incumplimiento del deber legal de dictar resolución expresa en plazo.

3.4. Análisis de las causas de la inactividad de la administración con respecto de la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos

La actividad de la administración puede generar riesgos y por tanto daños a los particulares, para limitar estos daños residuales de la acción administrativa, se configuró el principio de la responsabilidad, que establece que la administración y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de sus funciones, de conformidad con la Constitución Política de Colombia, las leyes y los reglamentos. (Art 3, Ley 1437 de 2011).

Aunado a lo anterior, se configura el principio de eficacia, en virtud del cual las autoridades deben buscar que los procedimientos logren su finalidad, para lo cual dispone la normativa que “removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades

procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”.

La causal de pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo contenida en el numeral tercero del artículo 91 de la ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) que señala “Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos”, desarrolla el principio de eficacia referido en párrafo precedente, en la medida que busca que la administración a través de este, evite la inercia, inacción o inactividad frente a sus propios actos, para lo cual preceptúa un término de cinco años, posterior a que estos se encuentren en firme, para que la administración pueda hacerlos efectivos directamente.

De conformidad con lo anterior, es bien sabido que la administración se encuentra obligada a obtener la realización material de las decisiones que se hayan optado al finalizar un procedimiento administrativo, asimismo resulta serlo para que se configure la causal de pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos aludida, siendo que el legislador le ha establecido una limitante temporal para gestionar lo correspondiente a la ejecución del mismo, es decir, llevar a cabo las operaciones que resulten necesarias y materializar lo que en el acto se ordena.

El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (2007), respecto de la causal de pérdida de fuerza ejecutoria derivada del cumplimiento del término fijado por el legislador, estimó:

El simple paso del tiempo sin que se haya obtenido el cumplimiento pleno del acto, no es suficiente para que se configure la causal de pérdida de fuerza ejecutoria del numeral 3º del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011. El presupuesto normativo para que ello

ocurra, consiste en que dentro del término fijado por el legislador, la administración no haya utilizado la prerrogativa de la ejecución oficiosa que le ha sido otorgada para expedir o realizar los actos, las gestiones y las operaciones tendientes a obtener su cumplimiento.

En el análisis de la nombrada radicación, consideró la Sala que la administración cuenta con la obligación de implementar otros mecanismos que le permitan alcanzar el cometido con el procedimiento administrativo que se sigue, pues está de medio el interés del particular que se afectado con la decisión; asimismo se adujo en esta providencia relativo a los eventos en que la administración permita que se configure el silencio administrativo, que:

Es contrario al deber constitucional y legal de colaboración armónica que tienen las entidades administrativas, quienes deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, facilitando el ejercicio de sus funciones y absteniéndose de estorbar o impedir su cumplimiento (artículos 209 C.P. y 6° de la ley 489 de 1998), en observancia de los efectos disciplinarios que se puedan derivar de esta conducta.

En consideración de lo expuesto por la Sala de Consulta, logra desprenderse la responsabilidad que recae sobre los servidores públicos o particulares en ejercicio de la función pública, para desarrollar los principios de la función administrativa en concordancia con los principios constitucionales, en particular los atinentes a la eficacia, celeridad y responsabilidad, a fin de cumplir con las finalidades de la función administrativa del Estado que “busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los

principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política”. (Art. 4 Ley 489 de 1998).

En suma, valga citar lo enunciado por Aranguren (2003) sobre la responsabilidad de los titulares de las unidades administrativas o al servicio de la administración pública sobre la adopción de medidas que remuevan los obstáculos que impidan el efectivo ejercicio de las actividades de la administración, del mismo modo que “de la inactividad de la Administración extrae una consecuencia válida en sentido favorable o desfavorable para el ciudadano, bien porque le otorga lo que ha instado o porque permite alcanzar la tutela judicial efectiva al abrirle la posibilidad de impugnar”. (p 27).

Con el desarrollo de la presente investigación, se han logrado identificar algunas de las causas de la inactividad de la administración, teniendo como factor de gran incidencia lo atribuible a la falta o el error en la planeación de los planes y proyectos de las actividades de la administración, con todos los aspectos que la misma encierra.

Como aspecto relevante acerca de esta causal, que resulta ser de gran afectación de la entidad en el cumplimiento de sus fines, es la falta de personal o personal insuficiente frente al incremento y congestión laboral. Como medida atenuante de este perjuicio, las entidades han multiplicado la aplicación del contrato de prestación de servicios para la contratación del personal que estaría prestando un servicio que necesita la entidad suplir de forma constante y permanente.

Frente a lo anterior se ha pronunciado la Corte Constitucional quien por medio de sentencia C614 de 2009 fue clara en expresar que “la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter

permanente se ajusta a la Constitución”. La Corte también advirtió en la misma providencia que esta prohibición constituye una medida a la relación laboral ya que impide que se oculten verdaderas relaciones laborales y se desnaturalice la contratación estatal, entendiendo que el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional.

Ante la clara postura de la Corte Constitucional frente al tema, es claro que la tercerización del empleo público no es una estrategia idónea para aumentar el personal y responder al incremento de la carga laboral. Para esto se propone entonces por parte del grupo investigador que preside el presente proyecto como solución a esta problemática la utilización de la figura del empleo público provisional que se ha implementado con éxito en algunas entidades del país.

Sin embargo, es evidente que se hace necesario para el sistema de empleo público en Colombia, que se precise una alternativa para que las entidades estatales mitiguen el incremento y la congestión laboral que se viene presentando, pero también se prevean los obstáculos tales como la protección de las garantías laborales y la limitación que se impone por el presupuesto estatal; asimismo, resulta de gran importancia que la entidad preste mayor atención si quiere cumplir con los objetivos impuestos, a la rigurosidad en la observancia a los planes y objetivos que la propia administración le ha trazado.

Así como toda empresa, toda entidad estatal tiene metas las cuales debe cumplir en un lapso determinado, debiendo contar con un sistema que le permita tener un control sobre cada una de sus compromisos en sus diversas áreas.

La planificación estratégica es un método que no puede faltar en ninguna empresa de éxito, según el documento planificación estratégica en organizaciones públicas M. Armijo (s.f.) “la planificación estratégica permite facilitar y priorizar objetivos que permitan alcanzar los logros esperados”.

Para el caso que ocupa la atención, la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es evidente que por parte de la entidad es indispensable el control y acompañamiento a cada una de las actuaciones que despliegue la entidad, en especial aquellos actos administrativos que son susceptibles del acaecimiento de este fenómeno, en razón al cumplimiento expreso de un plazo, en este caso el riguroso seguimiento a cada uno de los actos administrativos que la entidad emite, convirtiéndose en un requisito primordial para que se materialice el fin pretendido con el correspondiente acto proferido.

Según el tratadista Bastos (s.f.), en lo que este ha denominado “el fracaso del Estado”, se expone lo que para él son los principales problemas la administración pública, que son a saber:

La inexistencia de cálculo económico y falta de costo beneficio, que indica que es diferente el comportamiento de una entidad privada a una entidad pública, haciendo referencia al interés, responsabilidad, control, diligencia con la que se administran una y otra.

Una empresa privada asume con prudencia sus movimientos y si arriesga lo hace con mucha inteligencia, no así las entidades públicas quienes simplemente se dedican a administrar sin incentivo alguno para ahorrar o invertir bien, sin ganancias ni pérdidas, teniendo en cuenta que los cálculos de costo y beneficio de las entidades públicas son

meramente contables y no empresariales, todo esto a falta del elemento esencial de la economía de mercado cálculo de beneficios y costos.

Desde esta perspectiva se puede analizar la razón por la cual una entidad estatal no gestiona el cobro de sus sanciones oportunamente, y una entidad privada nunca lo olvida, esta diferencia en la perspectiva de cada administración es la que genera la ineficiencia en la gestión y el cumplimiento u olvido de los términos previstos.

Si se confronta la anterior postura expresada por tratadista citado con los principios de la función pública en virtud de los cuales nace a la vida el fenómeno jurídico de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos tales como eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad correspondiendo a las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, en efecto puede considerarse una gran incoherencia, reflejando inconsistencia con los reales principios que debieran regir a las entidades públicas.

Como se ha expuesto, las disposiciones constitucionales del Estado Social de Derecho colombiano, obligan a la administración a adoptar un papel activo y representativo en la consolidación del orden social y la plena ejecución de la prestación de servicios, establecidos por la normativa, no en atención especialmente de los derechos de los particulares, sino en cumplimiento de los principios de la función administrativa.

3.5. Pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos derivada de la inoperancia de la administración

Conforme a lo enunciado, durante el desarrollo de la presente investigación, la inoperancia de la administración pública es un fenómeno que conforme al deber ser de la función pública, correspondería exhibirse como una excepción a la regla, en el sentido que no puede mostrarse con tal frecuencia como sucede hoy en día, el plazo de los 5 años que estableció el legislador tiene como propósito, imprimirle celeridad a los trámites y a la actuación que debe llevar a cabo la administración.

Es claro que la mayoría de casos en los que se alega la pérdida de fuerza ejecutoria se trata de actos administrativos de carácter sancionatorio que involucran o comportan una deuda del administrado frente a la administración pública. Bajo esta óptica es factible concluir que el dinero que pierde la administración es bastante alto si se suman todas las deudas que se dejan de pagar, siendo importante resaltar este aspecto ya que en los últimos años se han venido implementando medidas para recuperar la cartera estatal con diferentes esfuerzos encaminados para este fin, como por ejemplo la figura del cobro coactivo que permite que la misma entidad sin intermediario de otra entidad y sin necesidad de la actuación de un juez pueda emitir lo que en el derecho civil vendría siendo el mandamiento de pago, pero a pesar de estos esfuerzos, se evidencia que los actos administrativos han seguido perdiendo su fuerza ejecutoria en razón de la inactividad de la administración pública.

La pérdida de fuerza ejecutoria responde o casi siempre obedece al descuido o negligencia de la administración pública ya que este fenómeno consiste en la deficiente o nula planeación de las entidades públicas, quienes por su altísima carga laboral en muchas ocasiones

olvidan o sus esfuerzos resultan insuficientes para desplegar las acciones necesarias para dar cumplimiento a sus propios actos, dando lugar a la configuración del fenómeno de la pérdida de fuerza ejecutoria.

El artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo describe las circunstancias en las cuales se configura la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos. Entre estas causales está el que la administración no haya realizado las acciones pertinentes para ejecutar el acto administrativo pasados 5 años desde la fecha en que este haya sido ejecutoriado, siendo esta una de las causales que puede invocar el particular en quien recaiga el acto administrativo a modo de excepción, con el fin de suspender la ejecución y obligar a la administración a proferir respuesta respecto la excepción presentada.

También es preciso recordar lo dispuesto en el concepto del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (2007), sobre la pérdida de fuerza ejecutoria descrita en el artículo 91 numeral 3° de la Ley 1437 de 2011, cuya aplicación de esta figura solo tendrá lugar en los casos en que sea evidencie un total abandono, negligencia u omisión del Estado en el propósito de proteger su patrimonio, si se llega a demostrar que la administración ha desplegado diversos esfuerzos para el cumplimiento de este pero que no ha sido posible por razones ajenas al querer de la administración, no se adaptará la aludida figura.

La ejecutoriedad hace referencia a que el acto administrativo, cuya finalidad es producir efectos jurídicos, se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y en consecuencia es obligatorio para el administrado y la administración, por lo que puede ser ejecutado directamente por ésta, sin necesidad de la intervención de otra autoridad del Estado. Bajo este parámetro, una vez el acto administrativo queda

en firme y contra él no procede recurso alguno, se entiende que el mismo se encuentra ejecutoriado y puede ser ejecutado (dada su ejecutividad) por la administración, es decir producir los efectos que le han sido asignados. (Flórez, 2004).

Para el tratadista Penagos, el acto administrativo ejecutorio, es aquel que una vez proferido, publicado, notificado o comunicado, según los casos produce efectos jurídicos, pudiendo la administración: a) cumplirlo directamente, o b) hacerlo cumplir por otro órgano del Estado, según lo disponga la ley. El carácter ejecutorio del acto administrativo es consecuencia directa de su presunción de legalidad. Se entiende por obligatoriedad la necesidad de acatamiento de los efectos jurídicos que se generan a consecuencia del mismo. Abarca tanto a los terceros como al propio ente público y a los demás. Esta obligatoriedad, de manera alguna se restringe en cuanto a su aplicación a los administrados, por el contrario, tal exigencia se extiende a la administración. (1996).

Cuando la administración, desarrolla su actividad por medio de órgano competente, a través de actos administrativos, es evidente que este último está llamado a ser ejecutado una vez se encuentre en firme, y a partir de este momento, generar efectos jurídicos en quien sea destinado, relativo a la existencia del acto administrativo, la sentencia C-069 de 1995 consideró que:

La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo

está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual. (Corte Constitucional, 1995).

Conforme a lo precedente, cuando derivado de la inactividad de la administración un acto administrativo ha perdido su fuerza ejecutoria, este pierde obligatoriedad, es decir, ya no se pueden producir los efectos que se extraen de su contenido.

De esta manera se consagra la pérdida de fuerza ejecutoria, la cual le da la potestad al obligado en virtud del acto administrativo de atacar las acciones de la administración para su cumplimiento, una vez ha transcurrido el plazo previsto en la normatividad. La pérdida de fuerza ejecutoria constituye una sanción impuesta a la administración como consecuencia de su inactividad. (Céspedes, 2016).

Según lo contemplado en el Concepto 1552 de 2004:

De conformidad con el mandato legal, la pérdida de fuerza ejecutoria opera por ministerio de la ley cuando quiera que se presente una de las causales señaladas, una de las cuales es el transcurso del tiempo sin que se haya hecho efectivo o ejecutado el acto administrativo, es decir cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme un acto administrativo contentivo de una obligación a favor del Estado, la Administración no ha realizado los actos que le correspondan para lograr su ejecución. (2004).

En relación con la necesidad de declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es necesario declarar tal situación para que puedan desplegarse los correctivos y acciones necesarias a fin de que no concurra el decaimiento del acto. Al respecto es procedente

traer a colación la posición de la Corte Constitucional, a propósito de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 66 (parcial) del Código Contencioso Administrativo, plasmada en Sentencia C-069 de 1995: Referente a la pérdida de ejecutoria de los actos administrativos "cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos" y "cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto", de que tratan los numerales 3° y 4° del artículo 66 del Decreto 01 de 1984, materia de la demanda, estima la Corporación que dichas causales se ajustan al mandato contenido en el artículo 209 de la Carta Política, según el cual la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, correspondiendo a las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Relativo a la ejecutoria de los actos administrativos, es necesario precisar que lo que se castiga con la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo es la inactividad de la administración; inactividad que puede obedecer, por ejemplo, a la simple congestión o a la negligencia, caso en el cual habría un claro incumplimiento de la función pública, en desmedro del aseguramiento de las finalidades del Estado y/o en otras situaciones la inactividad es tan solo aparente:

Es el caso de la inacción administrativa dada la necesidad de tomarse el tiempo suficiente para ponderar una situación compleja antes de adoptar una decisión. En este evento no se está necesariamente frente a un incumplimiento de la función pública, sino frente al ejercicio legítimo de las competencias administrativas siempre que se trate de un lapso razonable para la toma de una decisión. (Céspedes, 2016).

De conformidad con lo expuesto, la administración se encuentra obligada a ejecutar los actos que esta misma profiere, debiendo desplegar las actuaciones necesarias para su concreción, sin embargo, a la luz de lo expuesto el mismo Consejo de Estado, de manera indirecta ha ponderado que solo las actuaciones altamente desidiosas, sumadas al paso del tiempo constituyen un presupuesto para que acaezca la pérdida de obligatoriedad del acto administrativo. Así pues, cualquier gestión que realice la administración podría por si sola constituir presupuesto suficiente para enervar el decaimiento de un acto administrativo. (Céspedes, 2016).

Conclusiones

Respecto de los objetivos planteados para el desarrollo de la investigación, logra afirmarse que las causas de la inactividad de la administración por las cuales opera el fenómeno de la pérdida de la fuerza ejecutoria, obedecen a la negligencia, la inoperancia, la tardanza, y la llamada por muchos autores como la desidia o simplemente el desorden de la administración, que tiene como fundamento dos situaciones principales que se han querido exponer de la siguiente manera.

En primer momento, el exceso de la carga laboral, el constante incremento de esta junto con la complicitad de la indebida, incorrecta o deficiente planeación teniendo en cuenta a esta última como pilar fundamental del derecho administrativo y de las entidades públicas, son los aspectos o las causas más relevantes que explican la ocurrencia del fenómeno de pérdida de fuerza ejecutoria.

En algunas entidades públicas el exceso de carga laboral, y la respuesta al incremento de esta es un desafío que hasta ahora la administración no ha sabido afrontar de manera eficaz debido a varios accidentes o deficiencias de la administración pública en Colombia como lo es la carencia de control, de estadística representativa y eficaz como la cantidad de estrategias fallidas que han intentado subsanar las grietas del sistema del empleo público en Colombia como la anteriormente mencionada tercerización del empleo público.

En segundo ámbito, otra de las causas en las que se fundamenta esta aparente apatía de la administración pública a pesar de las multas y consecuencias legales que se tienen para sancionar la negligencia del estado por el incumplimiento de sus deberes es la forma de administración de las entidades estatales.

Dejando así por sentado que esta inoperancia en la gran mayoría de veces no radica en la pereza o incompetencia de los servidores públicos sino que es la misma estructura y conformación de la entidad que permite que se presenten estas contingencias

Como lo expresa el documento de la ESAP Pensamiento Administrativo Publico “En la actualidad se hace necesario comprender los problemas de lo publico en los distintos escenarios que ofrecen la política, la economía, la organización social y la cultura a nivel local nacional e internacional”. (s.f.).

En concordancia con lo anterior la presente investigación permite dilucidar y entender la apatía de la administración pública frente al cumplimiento de sus deberes legales que en el caso bajo examen es el de realizar las acciones necesarias tendientes a darle cumplimiento al acto administrativo evitando así la pérdida de fuerza ejecutoria. Al comparar la forma de administración de los entes privados con las entidades públicas hay una gran diferencia en la prudencia e inteligencia con la que se planifica y se administran los recursos, concluyendo de esta manera que las entidades estatales se dedican en mayor manera a la administración de recursos y rendición de cuentas careciendo de un incentivo o beneficio extra que les motive a desarrollar e implementar estrategias de cumplimiento de sus deberes más diligente y eficazmente.

Valga mencionar que la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo aplica solo para los casos en que se evidencia una negligencia total y que a pesar de que no se haya logrado a cabalidad el cumplimiento de lo que el acto declare, si se demuestran esfuerzo por la administración para ejecutar el acto no se aplicara la pérdida de fuerza ejecutoria.

Referencias

ALCALDÍA DE BOGOTÁ. Documentos sobre pérdida de fuerza ejecutoria (s.f.). Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=28924>

BERNAL, F. (s.f.) Derecho Administrativo

CÉSPEDES, J. (2016). Pérdida de la fuerza ejecutoria en decisiones de espacio público por inactividad de la administración. Tesis para otorgar el título de especialista en Derecho Administrativo. Universidad Militar Nueva Granada.

CELORRIO, C. (2014) La inactividad material y prestacional de la Administración Pública. Universidad de la Rioja. España. Recuperado de: https://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000622.pdf

CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS. (2016). Definición línea de investigación. Recuperado de: <http://www.uniminuto.edu/lineas-y-grupos-de-investigación>

Corte Constitucional, C-069 de 1995, publicada en la Gaceta de la Corte Constitucional

Corte Constitucional, T-355 de 1995, publicada en la Gaceta de la Corte Constitucional

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, radicación 0479 de 7 de noviembre de 1995

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 5 de diciembre de 1995

Corte Constitucional, C1432 de 2000, publicada en la Gaceta de la Corte Constitucional

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 1552 de 8 de marzo de 2004

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, expediente 25000 23 27 000 2000 00959 (14438) de 2006

Radicación 1861 de 2007 Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, 12 de diciembre de 2007

Corte Constitucional, T-571 de 2011, publicada en la Gaceta de la Corte Constitucional

Corte Constitucional, C-035 de 2014, publicada en la Gaceta de la Corte Constitucional

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, radicado número 11001- 03-15- 000-2014- 02171-00 Bogotá, D.C., siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicado número 11001-03-26-000-2009-00024-00, quince (15) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, radicado número 25000-23-26-000-2007-00423-01, ocho (8) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, radicado número 11001-03-15-000-2017-00102-01, cuatro (4) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

Corte Constitucional, T-460 de 2017, publicada en la Gaceta de la Corte Constitucional

CRUZ ARANGUREN, J. (2006). La inactividad de la administración en el ordenamiento jurídico – administrativo. Conferencia en el Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, 20 de junio de 2006. Pamplona

Decreto 01 de 1984 “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”

Decreto 1069 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho”

DROMI. J (1995). Teoría General del Acto Administrativo, Ejecutoriedad de los actos administrativos. Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, pp. 103 a 106

GÓMEZ PUENTE. M. (2002). La inactividad de la administración. Aranza-di-Thompson. Recuperado de: <http://www.mga.com.do/responsabilidad-por-inactividad-de-la-administracion/>

GÓMEZ SIERRA F, (2015). Constitución Política de Colombia (anotada). Bogotá, Veintinueve ediciones, Leyer.

GORDILLO (2006). Derecho Administrativo de la Economía

HERNÁNDEZ, SAMPIERI, Roberto. (1998) Metodología de la Investigación. Mc Graw Hill, quinta edición

LAFONT NICUESA L. (s.f.). La inactividad administrativa y el derecho de reunión y manifestación. La intervención del ministerio fiscal. Recuperado de: <http://www.mga.com.do/responsabilidad-por-inactividad-de-la-administracion/>

Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones (...)”

Ley 678 de 2001 “Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición”

Ley 1066 de 2006 “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”

Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

MORON BENITEZ, F. (2014). La ética en el ejercicio de la administración pública y su forma de atención en el funcionario colombiano. Título para optar al grado de especialista en finanzas y administración pública. Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/12196/1/%284401549%29%20Fredys%20Moron.pdf>

MUMA (9 de septiembre de 2011). Evolución histórica del Derecho Administrativo. Fuentes y origen del Derecho Administrativo.

NIETO GARCÍA, A. (1962). La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo. P 75-126

PALOMAR A. (s.f.). Inactividad de la Administración Pública. Recuperado de: <https://practico-administrativo.es/vid/inactividad-administracion-427618370>

PAREJO ALFONSO, L. (2003). Derecho Administrativo. Editorial Ariel, primera edición

PRADO. I. 2005. Tribunales Colegiados de Circuito. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII. Pág. 1783.

PENAGOS, G. (1996). El Acto Administrativo Tomo I Parte General. Sexta Edición. Bogotá-Colombia: Ediciones Librería el Profesional.

PERDOMO, J. (2010). Derecho Administrativo. Colombia. Décima Tercera Edición. Legis Editores S.A.

RODRÍGUEZ, L. (s.f.) Explicación Histórica del Derecho Administrativo. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/16.pdf>

ROLÓN, E. (22 de julio de 2010). Derecho Público Colombiano. Actividad de la administración pública en Colombia. Recuperado de: <http://rolondiaz.blogspot.com/2010/07/actividad-de-la-administracion-publica.html>

SÁNCHEZ, FLÓREZ, C. (2004). Teoría General del Acto Administrativo. Bogotá-Colombia: Editorial Legis, p. 99

SÁNCHEZ MORÓN. M. (s.f.). Derecho Administrativo. Tercera edición. Recuperado de: <http://www.mga.com.do/responsabilidad-por-inactividad-de-la-administracion/>

STREDEL, J. 2012. Vicios de los actos administrativos. Universidad Santa María. Florencia. Recuperado de: <https://profesorstredel.wordpress.com/2012/10/29/tema-no-3-vicios-de-los-actos-administrativos/>

UNED. (s.f.) El acto administrativo. Eficacia y Ejecutoriedad. La presunción de validez. Apuntes de segundo grado de Derecho. Recuperado de: <http://derecho.isipedia.com/segundo/derecho-administrativo-ii/02-el-acto-administrativo-eficacia-y-ejecutoriedad>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. (21 de junio de 2010). Sistema de Información Normativa, Jurisprudencial y de Conceptos Régimen Legal. Concepto No. 26. Recuperado de: http://www.legal.unal.edu.co/rlunal/home/doc.jsp?d_i=41022

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (UN). (s.f.). Eficacia y validez del acto administrativo. P. 132

ZARAGOZA TEULER, V (s.f.) La inactividad de la administración a partir de la Ley 4 de 1999. Universidad Miguel Hernández de Elche. Recuperado de: https://porticolegal.eleconomista.es/pa_articulo.php?ref=153