



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo

Bogotá, D.C., diciembre doce (12) de diciembre de 2007

Radicación No. 1.861

Referencia: Pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo que ordenó la restitución de un bien de uso público. Artículo 66 numeral 3° C.C.A.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor CARLOS HOLGUÍN SARDI, consultó a la Sala sobre la pérdida de fuerza ejecutoria de una decisión administrativa adoptada hace más de cinco (5) años en un proceso de restitución de un bien de uso público. Al efecto formuló los siguientes interrogantes:

“1. ¿Qué incidencia tiene una decisión administrativa ejecutoriada dentro de un proceso de restitución de un bien de uso público, que no se puede llevar a cabo, debido a la falta de identificación del área a restituir, y cual sería el paso a seguir ?

2. ¿Cuáles son los efectos de responsabilidad que podrían desvirtuarse (sic) a lo determinado por el numeral 3° del artículo 66 del C.C.A., toda vez que lo que se presentó fue una falta de diligencia por parte de un tercero-entidad estatal? ”.

Como antecedente de la consulta, el señor Ministro expuso que mediante resolución del 3 de septiembre de 1997, el alcalde municipal de Villapinzón, ordenó la restitución de un bien de uso público (camino de herradura Tunja – Bogotá), la cual, quedó en firme el 5 de enero de 1999, sin que a la fecha se haya obtenido el cumplimiento de dicho acto, por razones de carácter técnico.

Para responder, la Sala considera:

Consideración preliminar

El artículo 38-1 de la ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, señala dentro de las atribuciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil, la de absolver consultas jurídicas generales o particulares, formuladas por el Gobierno.

En el presente caso se trata de una consulta realizada con base en la situación particular, y a ella se referirá la Sala para analizar y resolver el problema jurídico planteado, sin que su pronunciamiento constituya una decisión judicial sobre el caso concreto, pues la Sala no es tribunal de instancia.

1. Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos

El artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, prevé que salvo norma expresa en contrario, los actos en firme son suficientes por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de “inmediato” las operaciones materiales necesarias para su cumplimiento, aún en contra de la voluntad de los administrados.

En concordancia con lo anterior, el artículo 66 ibídem, consagra de una parte la regla general según la cual, los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción Contencioso Administrativa y de otra, la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria como una excepción que afecta la eficacia de los mismos, es decir, su capacidad de producir efectos jurídicos.

Dice la norma en comentario:

“Artículo. 66.- Pérdida de fuerza ejecutoria. 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. Por suspensión provisional.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración 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 su vigencia”.¹ (Resalta la Sala).*

Teniendo en cuenta que el problema jurídico de la consulta se relaciona específicamente con la pérdida de fuerza ejecutoria prevista en el numeral 3º del artículo 66 del C.C.A., la Sala centrará su análisis en esta causal.

2. Pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos. Numeral 3º del artículo 66 del C.C.A.

La causal de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos contenida en el numeral 3º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo desarrolla el principio de eficacia, que informa las actuaciones y los procedimientos administrativos (Artículo 3º. 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.

En virtud de esta causal, los actos administrativos pierden fuerza ejecutoria y la administración el poder de hacerlos efectivos directamente, cuando al cabo de cinco años (5) de estar en firme, ésta no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

Así las cosas, 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 comentario, 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.

En consecuencia, 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 66 del C.C.A. 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.

¹ Corte Constitucional Sentencia C-069 de 1995.

3. El caso concreto.

En el caso concreto sometido a consideración de la Sala, se observa que el acto administrativo que ordenó la restitución de un bien de uso público dentro de un proceso de policía, quedó en firme el 5 de enero de 1999, sin que hasta la fecha se haya podido obtener la restitución del mismo, por las razones que el señor Ministro relacionó en la solicitud de consulta, en los siguientes términos:

- El 17 de marzo de 1999, la inspectora municipal realizó una diligencia de verificación de cumplimiento a la resolución, en la que determinó la necesidad de establecer en forma precisa el área a restituir de la carretera antigua.
- En los oficios 759 de 1999 y 102 de 2000, se solicitó a la oficina de planeación municipal un concepto técnico y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– los planos, mapas o cartografías correspondientes. Esta solicitud se reiteró mediante auto del 24 de septiembre de 2000 expedido por la Inspectora del municipio.
- Mediante los oficios 520-2000 del 27 de septiembre de 2000 y 610-00 del 20 de noviembre de 2000, se insistió al IGAC en la necesidad de contar con la información técnica para cumplir con lo ordenado en el acto administrativo de restitución.
- La Secretaría de Gobierno, Oficina de asuntos policivos, en el acta de verificación del 26 de septiembre de 2002, constató que no se había dado cumplimiento a la resolución de restitución y reiteró la importancia del levantamiento topográfico para determinar en forma precisa el área del bien objeto de la restitución.
- El 25 de septiembre de 2003, el Alcalde Municipal solicitó nuevamente al IGAC apoyo para delimitar las zonas objeto del proceso de restitución.
- Mediante auto del 23 de agosto de 2004, el alcalde municipal ordenó requerir al IGAC para que diera respuesta a las solicitudes enviadas por ese despacho y solicitar el apoyo del Centro Administrativo Provincial de la Gobernación de Cundinamarca, para efectuar el levantamiento topográfico respectivo. En cumplimiento de lo dispuesto en este auto se envió el oficio 274 del 23 de agosto de 2000.
- El centro administrativo provincial de la Gobernación de Cundinamarca, a través de la comunicación 187 del 6 de septiembre de 2004, respondió que no disponen de un topógrafo para prestar el apoyo referido a la Alcaldía de Villapinzón.

De acuerdo con los antecedentes descritos en la consulta, considera esta Sala, que la administración municipal al solicitar los documentos técnicos que se requieren para precisar el área del bien de uso público a restituir y requerir el soporte y apoyo de las entidades que cuentan con la información para efectuar el levantamiento topográfico, ha realizado las gestiones pertinentes para cumplir la resolución que ordenó la restitución de la vía o camino antiguo entre Tunja y Bogotá y proteger el patrimonio del Estado que en dicho bien de uso público está representado.

Por tanto, el presupuesto normativo de inactividad en la realización de los actos que le correspondan para la ejecución de la resolución de la referencia, que exige la causal de pérdida de ejecutoria del numeral 3º del artículo 66 del C.C.A., no se puede predicar en el presente caso.

Lo anterior, debe entenderse sin perjuicio de la obligación que tiene la administración de

implementar otros mecanismos que le permitan alcanzar el cometido que con el procedimiento policivo se persigue, pues está de por medio el interés colectivo de garantizar el uso público de la vía o camino, el cual, se encuentra plenamente identificado como cuerpo cierto.

Por último, considera esta Sala que el silencio que ha guardado el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, frente a la insistencia de la administración municipal sobre la necesidad de contar con los documentos y el soporte técnico que se requiere para efectuar el levantamiento topográfico, 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). Sin embargo, la apreciación de los efectos disciplinarios que se puedan derivar de esta conducta, deben establecerse por el órgano de control competente frente a los soportes documentales que existan en el expediente que ordenó la restitución.

La Sala Responde:

1 y 2. El acto administrativo que ordena la restitución de un bien de uso público que expidió el Alcalde del Municipio de Villapinzón, no ha perdido fuerza ejecutoria, por cuanto dentro de los cinco (5) años siguientes a su firmeza, la administración municipal ha realizado las gestiones necesarias para obtener su ejecución. La administración está obligada a hacer cumplir su orden, obteniendo por sus propios medios los conceptos técnicos necesarios para el efecto.

El silencio que ha guardado el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, frente a la insistencia de la administración municipal sobre la necesidad de contar con los documentos y el soporte técnico que se requieren para efectuar el levantamiento topográfico, es contrario al deber constitucional y legal de colaboración armónica que tienen las entidades administrativas.

Transcríbase al señor Ministro del Interior y de Justicia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA P.
Presidente de la Sala

LUIS F. ALVAREZ JARAMILLO

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

TATIANA ANDREA ORJUELA
Secretaria de la Sala

