



**PÉRDIDA DE LA FUERZA EJECUTORIA EN DECISIONES DE
ESPACIO PÚBLICO POR INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN**

JOSE JAVIER MESA CESPEDES

COD. 3501003

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACION DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTA, - 2016**

Pérdida de la fuerza ejecutoria en decisiones de espacio público por inactividad de la administración

José Javier Mesa Céspedes¹

RESUMEN

Este ensayo se orienta a precisar ¿qué se entiende por espacio público y bienes de uso público?, sus características de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad y su especial protección como derecho colectivo con la entrada en vigencia de la Carta Constitucional de 1991; lo que de contera conlleva a afirmar que las actuaciones administrativas que se desarrollen en pro de la conservación de mismo tengan una especial consideración.

Para el caso que aquí nos concita nos centraremos en los procesos policivos de restitución de bienes de uso público indebidamente ocupados o intervenidos, o también llamadas querellas de restitución de bienes de uso público como instrumento administrativo de protección, cuyo resultado, después del adelantamiento de un proceso administrativo sancionatorio, es un acto administrativo sanción, frente al cual, una vez ejecutoriado, es de obligatoria ejecución; no obstante, por las características propias del espacio público y a diferencia de otras decisiones, siempre y cuando se ejerciten acciones tendiente a las consecución de tal fin por parte de la administración, no procede la pérdida de fuerza ejecutoria.

¹ Abogado de la Universidad Católica de Colombia. A lo largo de su carrera profesional ha prestado sus servicios como apoyo a la gestión en diferentes Alcaldía Locales-Coordinación Normativa y Jurídica (Asesorías Jurídica y de Obras).CORREO-E: jjmesac@hotmail.com

ABSTRACT

This essay aims to clarify the meaning of public space and public use property, their characteristics as unseizable, inalienable, imprescriptible, and their special protection as a collective right since 1991, when the Colombian Constitution was promulgated. At the same time, it pretends to show the special consideration that the actions developed to protect the public space have.

For the case object of study, we will focus on the enforcement processes of restitution or complains of restitution, as a protective action regarding public use property, which have been improperly occupied or invaded. We will also study the characteristics of the decisions made by the justice in this kind of processes, their punitive and obligatory character, and the fact that, unlike other kind of act, these are not affected by the loss of enforceable, as long as the government would had taken the actions aimed to recover the property.

PALABRAS CLAVES

Espacio público, bienes de uso público, acto administrativo sancionatorio, pérdida de fuerza ejecutoria, inactividad, obligatoriedad, derecho colectivo.

KEY WORDS

Public space, public use property, punitive administrative act, loss of enforceable, inactivity, obligatoriness, collective rights.

INTRODUCCIÓN

Con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, el concepto de espacio público y su afectación al cumplimiento de los fines propios

del Estado, y más exactamente al desarrollo cultural y político de la colectividad fue cobrando preponderancia, de forma tal que conceptos tales como parque público, acera, cerramiento, vendedor ambulante o contaminación visual empezaron a ser parte de la dinámica propia entre la comunidad y la administración.

De esta forma y si bien es cierto, la legislación colombiana ya contaba con las previsiones del código civil, la ley de reforma urbana y códigos de policía, solo con posterioridad a 1991, se dio inicio a la expedición de normatividad relativa a la disposición y uso, en condiciones de igualdad, del espacio público. De esta forma fueron atribuidas facultades sancionatorias a autoridades públicas, quienes en ejercicio de la función administrativa, se encuentran autorizadas para la expedición de actos administrativos relativos a la protección del espacio público.

Esta facultad, en principio, no parece ofrecer mayor problemática jurídica para las autoridades que profieren actos administrativos, los cuales se encuentren en firme acorde con lo señalado en la normatividad. Sin embargo, generan especial atención cuando por razones propias o ajenas a la administración, los mismos no son ejecutados dentro de los plazos previstos, punto que será el objeto de análisis, a lo largo de este trabajo investigativo.

Bajo este supuesto, se considera necesario señalar que tanto el Código Contencioso Administrativo en su artículo 66, como la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 (actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) en su Artículo 91, determina que los actos administrativos, perderán su obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en el evento que respecto de ellos acaezcan determinados fenómenos, los cuales afectan su existencia, su validez, su eficacia o su ejecutoriedad, siendo común que el numeral 3ro. de estas dos normas contemple la pérdida de ejecutoriedad una vez

transcurridos cinco años de estar en firme, sin que se hayan realizado actos tendientes a su ejecución.

No obstante lo anterior y sin perjuicio de la claridad que ofrece la norma en relación con la obligación en cabeza de la administración de realizar las gestiones necesarias para dar cumplimiento a sus propios actos dentro del plazo previsto en la normatividad, surgen varios interrogantes, que se esperan despejar con este análisis.

A este respecto, merece la pena cuestionarse la calidad de las actuaciones desplegadas por la administración para dar cumplimiento a sus propios actos, esto es si las mismas deben encontrarse encaminadas al cumplimiento irrestricto del acto o si por el contrario, basta para la administración la realización de gestiones de trámite que permitan en el corto o largo plazo dar cumplimiento a la orden contenida en el acto.

Por otro lado y dado el raigambre constitucional otorgado al espacio público como derecho de carácter colectivo, es viable considerar que existen normas de protección especial tendientes a la protección de bienes colectivos que excluyen la aplicación de la previsión contenida en el numeral tercero de los artículos en cita o a pesar de que estas no existan, la Corte Constitucional ha desarrollado una serie de parámetros, a través de la jurisprudencia, que excluyan la aplicación de la norma objeto de análisis en relación con este tipo de bienes. Igualmente con este trabajo se busca dar elementos, a fin de responder los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el alcance de las actuaciones de la administración para enervar las vicisitudes propias del acto administrativo?; ¿Las actuaciones desplegadas por la administración para la ejecución de sus actos deben encontrarse irrestrictamente encaminadas al cumplimiento del acto o pueden ser actuaciones de mero trámite?; ¿existe un tratamiento especial dado por la doctrina y/o la jurisprudencia a los actos proferidos por la administración en el marco de procesos sancionatorios,

como medida de protección a la utilización u ocupación indebida de los bienes por parte de los particulares?; ¿Los actos administrativos expedidos para la protección del espacio público son actos de raigambre legal o tienen protección de rango constitucional, dadas las especiales características de los bienes de uso público, enunciados en este documento simplemente como “espacio público”?.

1. DEFINICION, COMPONENTES Y CARACTERISTICAS DEL ESPACIO PÚBLICO

El espacio público en Colombia cuenta con definición legal a partir del año de 1989, con ocasión de la expedición de la Ley 9ª de ese año, denominada Ley de Reforma Urbana, modificada por la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, la cual en su artículo 5to. define al espacio público como el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, efectuando una descripción de las áreas que constituyen el espacio público, entre las que señala las áreas requeridas para la circulación, las áreas para la recreación pública, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes, entre otras, en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyen, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Por su parte el artículo 674 del Código Civil Colombiano, al referirse a los bienes de la Unión señala que son bienes de uso público del territorio aquellos que pertenecen a la República y que además su uso pertenece a los habitantes, señalando, entre otros las calles, plazas, puentes y caminos.

Esta definición es adecuadamente extendida a otro tipo de bienes, conforme a lo señalado en los artículos 674, 675 y 677 del mismo texto que define los bienes públicos, baldíos y la propiedad de las aguas, punto este último que es retomado

por el Artículo 166 del Decreto - Ley 2324 de 1984 al describir como bienes de uso público a: “Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares”.

Es procedente señalar que dadas sus características y su calidad de derecho de tercera generación, el espacio público goza de las mismas prerrogativas de protección otorgadas a los bienes de usos público. Conforme a lo previsto en el Artículo 63, 82 y 88 de la Constitución Política, dichos bienes son *inalienables, imprescriptibles, e inembargables* en cabeza de particulares, lo que implica que no pueden ser adquiridos por terceros ya sea en virtud de un negocio jurídico o por el mero paso del tiempo, ni recibir gravámenes hipotecarios o embargo alguno que restrinja su uso.

Al respecto se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia T-571 del 25 de julio de 2011, con ponencia del Magistrado Juan Carlos Henao, al referirse a la naturaleza jurídica de los bienes de uso público, precisando su tipología y uso:

“...Los bienes de uso público propiamente dichos están sometidos a un régimen jurídico especial y son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, están al servicio de ésta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización. Ejemplos de este tipo de bienes son las calles, las plazas, los parques, los puentes, los caminos, etc., y frente a ellos el Estado cumple simplemente una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero. Así mismo, los bienes de uso público figuran en la Constitución como aquellos bienes que reciben un tratamiento especial, ya que son considerados como inalienables, inembargables e imprescriptibles. Los bienes de uso público son inalienables, es decir, no se pueden negociar por hallarse fuera del comercio en consideración a la utilidad que prestan en beneficio común, por lo que, no puede celebrarse sobre ellos acto jurídico alguno. Esta característica tiene dos consecuencias principales: la de ser inajenables e imprescriptibles. La

inenajenabilidad significa que no se puede transferir el dominio de los bienes públicos a persona alguna; y la imprescriptibilidad, es entendida como el fenómeno en virtud del cual no se puede adquirir el dominio de los bienes de uso público por el transcurrir del tiempo, en el sentido que debe primar el interés colectivo y social. Así, su finalidad es la conservación del dominio público en su integridad, toda vez que es contrario a la lógica, que bienes destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados. Desde el punto de vista jurídico los bienes de uso público de la Nación no pueden ser ocupados por los particulares a menos que cuenten con una licencia o permiso de ocupación temporal.

2. INSTRUMENTOS JURIDICOS PARA LA PROTECCIÓN DE LA INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO

La Constitución Política de 1991, en su artículo 82, inciso 1°, consagra como derecho colectivo garantizado y protegido por la Constitución, el derecho a espacio público, y en tal virtud impone al Estado y concretamente a las autoridades, el deber de velar por su protección integral, aún por encima del interés particular.

De lo dicho en precedencia se tiene que la defensa del espacio público en general y de los bienes de uso público en particular, constituye un deber atribuido al Estado, quien para el cumplimiento de tal cometido, cuenta con tres instrumentos jurídicos principales: (1) las acciones populares como instrumento judicial, (2) los procesos policivos de restitución de bienes de uso público indebidamente ocupados o intervenidos, o también llamadas querellas de restitución de bienes de uso público como instrumento administrativo, y (3) los programas, planes y procesos de concertación entre agentes públicos y privados para la adecuada recuperación, administración y sostenibilidad del espacio público de las ciudades

como instrumento voluntario². Para los propósitos de este ensayo, nos adentraremos en lo correspondiente al instrumento administrativo, centrándonos en el Distrito Capital de Bogotá.

3. FACULTADES SANCIONATORIAS Y VISCITUDES DEL ACTO

Sea lo primero indicar, que tanto la doctrina como la jurisprudencia han establecido una serie de acciones que se consideran exponen a situaciones de ocupación el espacio público, impidiendo su adecuado uso y aprovechamiento, entre ellas: -Ausencia de gestión por parte de la administración, -Falta de planeación urbanista, -Ausencia de andenes, -Ventas ambulantes y estacionarias, - Cerramientos ilegales y, -Contaminación visual.

Para el caso de Bogotá, la facultad para adelantar los procedimientos sancionatorios por indebida ocupación o intervención de espacio público, fue atribuida a los Alcaldes Locales de conformidad con lo dispuesto en los numerales 7 y 9 del artículo 86 del Decreto - Ley 1421 de 1993, norma que a la luz de lo previsto en el Artículo 108 de la ley 388 de 18 de julio de 1997 (para el caso de infracciones al régimen de obras y urbanismo) , ordena que: "para la imposición de las sanciones previstas en este Capítulo las autoridades competentes observarán los procedimientos previstos en el Código Contencioso Administrativo", siempre y cuando los mismos fueran compatibles con dicha ley.

Asimismo, la ley 1437 del 18 de enero de 2011 (actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) en el capítulo III, Artículo 47, en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio, señala la facultad en

² Estos procesos corresponden al ámbito de competencias propias de los respectivos alcaldes en cada uno de los municipios o distritos del país, acorde con los planes, programas y metas previstos, por una parte en los respectivos planes de ordenamiento territorial y los instrumentos que los desarrollen, y por otra, en los planes de desarrollo municipal/distrital. (Rodríguez Gloria Amparo y Páez Páez Iván Andres, 2012)

cabeza de la administración de proferir actos de contenido sancionatorio. Así pues, en aquellos casos en que mediante acto administrativo se impone una sanción por indebida ocupación del espacio público, a un administrado y esta se encuentre en firme, dicha sanción, tendrá los efectos en ella contenidos, siempre y cuando respecto de ella no haya operado fenómeno alguno que afecte su obligatoriedad o ejecutoriedad.

4. EJECUTORIEDAD, EJECUTIVIDAD Y OBLIGATORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

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 el 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, lo cual en los términos del tratadista SANCHEZ FLOREZ (2004) implica ser aplicado a sus destinatarios

Para el tratadista PENAGOS (1996), 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.

5. DECISIONES PROFERIDAS POR INDEBIDA OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA.

Cuando la administración, en cabeza de la autoridad competente, expide un acto administrativo, es claro que este, está llamado a ejecutarse una vez este se encuentre en firme y por ende a crear los efectos jurídicos que de él se derivan. Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995, señaló;

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.

Así ha sido descrito en la normatividad conforme a lo consagrado en el artículo 89 de la ley 1437 de 2011, el cual señala que “Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional”. Sin embargo en determinadas oportunidades este acto administrativo no es ejecutado por la

administración viéndose avocada al acaecimiento de las vicisitudes propias del mismo.

Conforme a lo señalado, una vez se profiere por parte de la administración un Acto Administrativo (sanción) y encontrándose en firme, el mismo será suficiente para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento, esto es llevar a cabo los actos necesarios a concretar la orden de hacer cesar la ocupación del bien.

No obstante lo anterior, debe precisarse que la misma ley 1437 del 18 de enero de 2011 (actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) en su Artículo 91, determina que los actos administrativos, perderán su obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados cuando además de otros eventos, al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

Similar previsión se encontraba contenida en el Código Contencioso Administrativo al señalar en el derogado artículo 66, que salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serían obligatorios mientras no hubieran sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderían su fuerza ejecutoria, entre otros, cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

Bajo este entendido, cuando por la inactividad de la administración un acto administrativo ha perdido su fuerza ejecutoria, dicho acto pierde obligatoriedad, es decir, ya no se pueden producir los efectos derivados 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. De esta forma quedo contemplado en el Concepto 1552 proferido por la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de fecha 8 de marzo de 2004.

Conforme 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.

Ahora bien en relación con la necesidad de declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, se considera pertinente señalar que en pro de la seguridad jurídica, resulta necesaria la declaratoria de dicha situación, lo anterior con el fin de desplegar los correctivos correspondientes o las acciones necesarias para enervar 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.

En la misma norma se predica que la administración pública, en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley lo cual permite consagrar causales legales de cesación de los efectos de los actos de la administración, como las anotadas anteriormente.

El criterio según el cual los casos mencionados de pérdida de fuerza ejecutoria no son adoptados la mayoría de las veces, por quien tiene la potestad de suspender o anular el acto respectivo, como lo es la jurisdicción de lo contencioso administrativa no implica que con ello se infrinja precepto constitucional alguno, ya que por el contrario el título al cual corresponde la norma demandada se refiere a la conclusión de los procedimientos administrativos, lo que da lugar a considerar que dichas causales legales son procedentes dentro de la actuación administrativa.

De otro lado, la Sala comparte el concepto suscrito por el Señor Procurador General de la Nación cuando expresa que la administración no cumpliría con los fines que le corresponden dentro de la función administrativa en beneficio de los intereses generales "cuando advertida objetivamente la causa por la cual el acto se ha tornado ineficaz, debiera esta acudir necesariamente e ineludiblemente, en espera de una decisión que no precisa de debate judicial alguno"... "piénsese solamente en el caso que se generaría si la administración debiera esperar que la jurisdicción contencioso administrativa decidiera, en el clásico ejemplo del tratadista Sayagues Laso, sobre el nombramiento de un funcionario que requiere necesariamente la calidad de ciudadano y con posterioridad a su nombramiento éste la pierde, caso en el cual la administración se limita a constatar que ha operado la desinvestidura sin requerir del largo ritual de un proceso contencioso administrativo.

5.1. Regla general de pérdida de fuerza ejecutoria

En primer lugar, es necesario precisar que para el caso que aquí nos concita, 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.

Atendiendo a los aspectos señalados anteriormente, resulta importante mencionar que ese es el alcance de la causal contenida en el numeral 3º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, actual numeral 3º del artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual de conformidad con lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado con fecha 12 de diciembre de 2007, bajo el radicado numero 1861 determina la existencia de la causal de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos como una sanción otorgada a la administración encaminada a evitar la inercia e inactividad de la misma. A continuación se transcriben los apartes pertinentes.

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 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.

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.

5.2. Tesis de pérdida de fuerza ejecutoria en querellas por indebida ocupación de espacio público

De acuerdo con todo lo hasta aquí 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 sí sola constituir presupuesto suficiente para enervar el decaimiento de un acto administrativo.

Así mismo, es conveniente expresar como cuestión prevalente que ni EL ESPACIO PUBLICO, ni los BIENES DE USO PUBLICO prescriben, ni mucho menos pueden CADUCAR las acciones administrativas o judiciales tendientes a su protección, no entenderlo así comporta alejarse de la sana interpretación jurídica de los preceptos constitucionales previsto por los artículos 1, 2, 24, 63 y 82 de la Carta Política de 1991, a los cuales la Ley habrá de subordinarse. Siendo esta la razón para deducir que el espacio en cuanto a los bienes de uso público no están llamados a PERDER FUERZA EJECUTORIA.

Con base en lo anterior, podría considerarse en principio que la posición esbozada hasta aquí, es de carácter proteccionista para la administración y sin ocuparnos del tema relativo al espacio público y su carácter de derecho colectivo, deja en una posición de desventaja al particular, quien deberá esperar la absoluta inercia de la administración para ejecutar los actos administrativos que le sean perjudiciales o mermen sus derechos y/o capacidad económica, otorgándole el atributo de perennes a los actos administrativos.

Sin embargo, en el mismo concepto, el Consejo de Estado, se ha indicado, que la administración al omitir labores propias de la gestión administrativa, al omitir la implementación de otro tipo de gestiones necesarias para el disfrute del espacio público; determina la posibilidad de imponer sanciones disciplinarias a los servidores que hayan actuado en contravía de los principios propios de la administración pública.

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.

CONCLUSIONES

Los bienes de uso público, denominados de manera común en la actualidad como espacio público, se encuentran sometidos a una protección especial dada su inclusión como bienes de carácter colectivo en la constitución de 1991, la cual reforzó la concepción incorporada en nuestro Código Civil, en relación con sus características de inembargabilidad, inenajenabilidad e imprescriptibilidad, situación que garantiza que este nunca pase a manos de los particulares y pueda ser usado por el colectivo para las finalidades que su naturaleza defina.

Estas características primordiales del espacio público, han visto ampliado su marco de protección desde el punto de vista del acto administrativo que ordena su restitución a la colectividad, el cual ha adquirido un carácter excepcional, permitiendo a la administración que a pesar de que este no haya sido efectivo, permanezca en el mundo jurídico, solo con el hecho de aquella haya ejecutado actos tendientes a hacerlo efectivo. Así pues, la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo, para el caso del espacio público no supone necesariamente su efectividad, lo indispensable es que dentro del plazo otorgado y con la diligencia debida, se hayan realizado los actos tendientes al cumplimiento del acto-sanción.

Por el contrario, una administración renuente, será sancionada con la pérdida de ejecutoria del acto administrativo de restitución o protección, lo que no obsta para que sin perjuicio de la instauración de las acciones disciplinarias a que haya lugar, puedan proceder nuevos actos tendientes a la recuperación de los bienes, los cuales junto con el desgaste injustificado del recurso administrativo y presupuestal de administración en desmedro de la función pública, se verán afectados por las mismas vicisitudes ya descritas en este documento.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

Herrera Carrascal, G.J. (COORD.) (2007). Cuaderno del Espacio Público N° 3
Conceptos jurídicos de espacio público y patrimonio inmobiliario distrital.
Distrito Capital-Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio
Público. Bogotá

Herrera Carrascal, G.J. (2011). “El derecho al espacio público como elemento
constructor de ciudad”, en: *Espacio Público y derecho a la ciudad*. Bogotá:
Pontificia Universidad Javeriana, p. 207-234.

Herrera Carrascal, G.J. (2012a). “El espacio público como uno de los
componentes del medio ambiente urbano. Análisis de su protección judicial
vía acciones populares” en: *Temas de Derecho ambiental: una mirada
desde lo público*. Bogotá: Universidad del Rosario, p. 279-322.

Herrera Carrascal, G.J. (2012a). “Multiplicidad de entidades con competencias
sobre el espacio público en Bogotá D.C. Análisis y sugerencias respecto al
modelo actual” en: *Temas de Derecho ambiental: una mirada desde lo
público*. Bogotá: Universidad del Rosario, p. 1-13.

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

Rodríguez Rodríguez, Libardo. (2000). “Derecho Administrativo General y
Colombiano”. Bogotá-Colombia: Editorial Temis.

Rodríguez Céspedes, Abel (1993). “Estado social del derecho y neoliberalismo”.
Revista Foro. No. 20, Bogota-Colombia: p. 68-76

Sánchez Flórez, Carlos Ariel. (2004). "Teoría General del Acto Administrativo".
Bogotá-Colombia: Editorial Legis, p. 99

Villar Borda, Luis (2007). "Estado de derecho y estado social de derecho. Revista
Derecho del Estado". No. 20, Bogotá-Colombia: p. 73-96

Fuente normativa

Constitución Política de Colombia (Artículo 1, 82, 88, 209)

Código Civil Colombiano (Artículos 674, 675, 677 y 1005)

Código Contencioso Administrativo (Artículo 66)

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
(Artículo 47, 91)

Ley 9ª de 1989 (Artículo 5)

Ley 388 de 18 de julio de 1997 (Artículo 108, 117)

Decreto - Ley 2324 de 1984 (Artículo 166)

Decreto - Ley 1421 de 1993 (Artículo 86, Numeral 7)

Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Rural. "Parques Nacionales de
Colombia". Resolución No. 113 del 21 de octubre de 2013.

Fuente Jurisprudencial

Corte Constitucional. Sentencia T-571 del 25 de julio de 2011

Corte Constitucional. Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995

Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Radicación No. 1861 del 12 de diciembre de 2007.

Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Radicación No. 1552 de fecha 8 de marzo de 2004.