



**UNIVERSIDAD DISTRITAL  
FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS  
Oficina Asesora Jurídica**

OJ - 00102 - 23

Bogotá D.C., 06 de febrero de 2023

**PARA:** **MIRNA JIRÓN POPOVA**  
Vicerrectora Académica  
<vicerrecacad@udistrital.edu.co>

**DE:** **JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**Referencia:** **Vigencia Resolución 14 de 2016 del Consejo Superior Universitario y Anexo 11**

**Asunto:** **Respuesta a solicitud de concepto**

Respetada señora Vicerrectora, cordial saludo.

### 1. SE PREGUNTA

A través del presente, atendemos la solicitud de que trata el oficio de 09 de diciembre de 2022, con cordis 2022IE25908, remitido a nosotros mediante correo electrónico de 14 de diciembre siguiente, consistente en que conceptuemos respecto de la *vigencia* de la resolución de la referencia, por la cual se crea una *comisión accidental negociadora*, se definen sus competencias y se establecen los parámetros para un proceso de negociación, así como de su Anexo 11, este último, sobre **PARTICIPACIÓN ESTUDIANTIL EN PROYECTOS DE REFORMA CURRICULAR Y CREACIÓN DE PROGRAMAS**.

La consulta en cuestión tiene los siguientes *antecedentes*, que nos parece relevante mencionar:

**1.1.** Efectivamente, el 9 de julio de 2014, habida consideración de que: “*reconoce en el diálogo el mejor mecanismo para el desarrollo de los procesos de negociación que permitan resolver las situaciones que afectan la normalidad académica en la institución...*”, en concreto, los bloqueos a las diferentes sedes de la Universidad, llevados a cabo desde el 28 de abril anterior, por estudiantes organizados en *Asamblea General de Estudiantes*, el Consejo Superior Universitario expidió la Resolución 14, a través de la cual creó una *comisión accidental de negociación*, integrada por seis (6) de sus miembros.

Dicha comisión se encargaría de discutir, negociar y acordar la definición de mecanismos, entre otros efectos, para la participación estudiantil en proyectos de reforma curricular y creación de programas, en una mesa de negociación con carácter decisorio, de la cual también harían parte cinco (5) delegados estudiantiles de las asambleas por facultades y cinco (5) delegados más de la *Asamblea Constituyente Universitaria*.

**1.2.** De otra parte, los representantes de la mencionada comisión tripartita, suscribieron el *Acta de Acuerdo 3 sobre Informe Parcial de Avance*, que constituye el *Anexo 11: Participación Estudiantil en Proyectos de Reforma Curricular y Creación de Programas*, en el cual, previas alusiones sobre diversos acontecimientos de orden nacional, distrital e institucional, que convergían en orden a generar las condiciones necesarias para analizar y proponer reformas curriculares, así como la creación de programas y facultades, garantizando, de otra parte, la participación de la Comunidad Universitaria en el proceso, se propuso la *ruta metodológica*, cuyos elementos fundamentales son los siguientes:

Página 1 de 5

Línea de atención gratuita

01 800 091 44 10



- 1.2.1. Se incluyeron los *lineamientos generales* sobre el tema, planteados por el Consejo Académico, en relación con los cuales se señaló que se compartían, a los cuales se agregaron siete (7) más.
- 1.2.2. Se plantearon y se desarrollaron, las fases y tiempos del proceso.
- 1.2.3. En relación con las fases, se definió que serían tres (3), a saber: Sensibilización y preparación, claustro universitario y socialización.
- 1.2.4. Respecto de la primera fase, a cargo de la Vicerrectoría Académica, el Comité Institucional de Currículo y las decanaturas, **resaltamos que se previó que se desarrollaría entre febrero y marzo de 2017.**
- 1.2.5. Como parte de la misma fase, se acordó la conformación de equipos, a cargo de la organización estudiantil, **lo cual también debía tener lugar entre febrero y marzo de 2017**, así como la preparación de documentos como insumo para el *claustro universitario*, **lo cual debió ocurrir en el señalado lapso de tiempo.**
- 1.2.6. Frente a la fase denominada *claustro universitario sobre currículo*, que tenía como: “*propósito fundamental...la construcción participativa efectiva del Proyecto Educativo Institucional, de una política curricular de la Universidad y de una política integral para la creación, construcción y modificación de currículos al interior de la Universidad*”, se tenía previsto que, **a más tardar, en la primera semana de mayo de 2017, se llevaría a cabo el evento de instalación, mientras que su desarrollo tendría lugar entre octubre y diciembre de 2017.**
- 1.2.7. Por último, en relación con la *etapa de socialización*, se señala expresamente en el Anexo 11 en cita, que: **“Se hará para el semestre 2018-1 la socialización de los debates realizados en las facultades y en el conjunto de la universidad...”<sup>1</sup>**, precisándose que ocurriría ente septiembre a noviembre de 2017 y durante el primer semestre de 2018.

## 2. SE CONSIDERA

El numeral 3° del artículo 90 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo<sup>2</sup>, que trata de la ***PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO***, prevé que: “*Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*”, agregando que: “*Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: (...) 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos*”.

Ahora bien, en relación con el tema en cuestión, los autores David Alexander Cortés Guerrero y Ángela Tatiana Jiménez Ramírez, en el documento denominado *Pérdida de la Fuerza Ejecutoria de los Actos Administrativos en Colombia*, al establecer una diferenciación entre lo que en el ámbito académico se denomina *inactividad formal* e *inactividad material de la Administración*, señalan que: “*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*”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La negrilla y la subraya son nuestras

<sup>2</sup> Adoptado mediante la Ley 1437 de 2011

<sup>3</sup> *Pérdida de la fuerza ejecutoria...*, cit., p. 37



Junto a lo anterior, en la página 39 del trabajo en cita, se establece que: *“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”,* añadiendo que: *“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”*.

Junto a lo anterior, se indica que: *“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...”*<sup>4</sup>.

De otra parte, siguiendo con su presentación, los autores en cita aducen que: *“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”*<sup>5</sup>; es decir, no se trata de la inoperancia simplemente formal, como aquella que obedece a un descuido o a un olvido simplemente involuntario, sino que reviste un carácter prácticamente estructural. Es decir, estamos hablando de otro nivel de inoperancia.

Descendiendo a la causal legal de *pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos* citada al comienzo de estas consideraciones, se indica, por parte de los autores en cita, que: *“desarrolla el principio de eficacia..., 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”*<sup>6</sup>.

Junto a lo anterior, en alusión a lo referido por el Consejo de Estado, en un concepto de su Sala de Consulta y Servicio Civil del año 2007<sup>7</sup>, se aduce en el documento en cita, que dicha causal: *“solo tendrá lugar en los casos en que sea evidencie (sic) 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”*<sup>8</sup>.

De suerte que la interpretación que se prohija sobre el contenido y alcance de la causal en comento, que en la Oficina Asesora Jurídica compartimos, conforme se desprende de lo expresado en la página 52 del documento en cita, es que: *“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”,* añadiéndose que, en consecuencia: *“La pérdida de fuerza ejecutoria constituye una sanción impuesta a la administración como consecuencia de su inactividad”*<sup>9</sup>.

---

4 Pérdida de la fuerza ejecutoria..., cit., *ibíd.*

5 Pérdida de la fuerza ejecutoria..., cit., p. 40

6 Pérdida de la fuerza ejecutoria..., cit., p. 43

7 Sin más referencias

8 Pérdida de la fuerza ejecutoria..., cit., p. 50

9 Pérdida de la fuerza ejecutoria..., cit., *ibíd.*



Yendo más allá en su exposición, en orden a garantizar la completitud de la misma, Cortés Romero y Jiménez Ramírez enfatizan en la necesidad de que la *pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo* sea declarada mediante acto administrativo debidamente motivado, precisando, al respecto, que: “*es necesario declarar tal situación para que puedan desplegarse los correctivos y acciones necesarias a fin de que no concurra el decaimiento del acto*”<sup>10</sup>.

De otra parte, indican que: “*la administración se encuentra obligada a ejecutar los actos que esta misma profiere, debiendo desplegar las actuaciones necesarias para su concreción*”, añadiendo que, a la luz de lo expuesto por el Consejo de Estado, puede colegirse razonablemente que: “*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*”, de suerte que: “*cualquier gestión que realice la administración podría por sí sola constituir presupuesto suficiente para enervar el decaimiento de un acto administrativo*”<sup>11</sup>.

Concluyen, finalmente, los autores en cita, reiterando 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 (sic) la pérdida de fuerza ejecutoria*”<sup>12</sup>.

Como conclusión, entonces, de las *consideraciones* expuestas, es dable señalar lo siguiente:

**2.1.** La *pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo* o el *decaimiento del mismo*, que también acostumbra llamarse, acaece solo por una grave y evidente negligencia de la Administración en ejecutar sus decisiones plasmadas en actos administrativos, proferidos con el lleno de los requisitos legales, para su existencia, validez y eficacia.

**2.2.** En este orden, dicha sanción opera ante una grave, evidente y sostenida en el tiempo, al menos, por cinco (5) años, infracción del *principio de eficacia*, consagrado en el artículo 209 Superior, en relación con el cual el numeral 11° del artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo establece que, en virtud de este: “*las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, 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*”.

**2.3.** Dicha situación deberá declararse mediante acto administrativo debidamente motivado y no procede si se evidencia que la Administración desplegó diversos esfuerzos para el cumplimiento de la decisión de que se trate, sin haber sido posible, por razones ajenas al querer de la misma Administración.

### **3. SE RESPONDE**

Conforme a lo expuesto, en respuesta a la consulta a nosotros formulada, hemos de señalar que, **en principio**, la Resolución 14 de 2016 del Consejo Superior Universitario y su Anexo 11, sobre **PARTICIPACIÓN**

<sup>10</sup> *Pérdida de la fuerza ejecutoria...*, cit., p. 52

<sup>11</sup> *Pérdida de la fuerza ejecutoria...*, cit., p. 56

<sup>12</sup> *Pérdida de la fuerza ejecutoria...*, cit., *ibid.*



**ESTUDIANTIL EN PROYECTOS DE REFORMA CURRICULAR Y CREACIÓN DE PROGRAMAS**, han perdido su fuerza ejecutoria o han decaído, toda vez que:

**3.1.** En relación con el acto administrativo en cuestión, entre su proferimiento y la fecha, han transcurrido más de cinco (5) años;

**3.2.** Mientras que, frente al referido anexo, las actividades allí planteadas debieron haber tenido ocurrencia hace más de cinco (5) años y en relación con las cuales no ha pasado este tiempo, a saber, la *etapa de socialización*, prevista para llevarse a cabo: “*para el semestre 2018-1 la socialización de los debates realizados en las facultades y en el conjunto de la universidad...*”<sup>13</sup>, precisándose que ocurriría ente septiembre a noviembre de 2017 y durante el primer semestre de 2018, solo podrían haber ocurrido, si se llevaron a cabo actuaciones que debieron haber acaecido hace más de cinco (5) años.

Y decimos que, *en principio*, merced a un análisis simplemente lógico-jurídico de la causal de pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo establecida en el numeral 3° del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011, pues si los responsables o llamados a hacerlo, logran establecer que la Universidad desplegó diversos esfuerzos para el cumplimiento de la Resolución 14 de 2016 del Consejo Superior Universitario y su Anexo 11, pero que no fue posible para lograrlo, por razones ajenas al querer de la Administración, no procedería la declaratoria de *pérdida de ejecutoriedad* de los mismos; en caso contrario, deberá declararse tal situación, mediante acto administrativo debidamente motivado, expedido por el Consejo Superior Universitario.

Los responsables de hacer esta verificación, en opinión nuestra, son los miembros de la *comisión accidental de negociación*, creada por el artículo 1° de la resolución en cita, a saber: Representantes de los Profesores, de las Directivas Académicas, de los Estudiantes, de los Exrectores y de los Egresados, así como la Presidencia del Consejo Superior Universitario, junto a los cinco (5) delegados estudiantiles de las asambleas por facultades y los cinco (5) delegados más de la Asamblea Constituyente Universitaria, estos últimos, de que trata el artículo 2° *ejusdem*.

En los anteriores términos, esperamos haber atendido su solicitud.

Cordialmente,

**JAVIER BOLAÑOS ZAMBRANO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	RADICADO INTERNO/EXTERNO	FECHA	FIRMA
Proyectado	Carlos David Padilla Leal-Abogado contratista OAJ	S.R./25908VA	28/12/2022	

<sup>13</sup> La negrilla y la subraya son nuestras