



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

OJ-01056- 24

Bogotá, D.C., 8 de noviembre de 2024

Profesora

LUZ ESPERANZA BOHORQUEZ AREVALO

Vicerrectora Académica

Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Profesor

HAROLD CASTAÑEDA PEÑA

Secretario del Comité de Personal Docente y Asignación de Puntaje - CDPDAP

Jefe Oficina de Docencia

Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Ciudad

ASUNTO: Respuesta a su solicitud de concepto sobre procedencia sobre aplicación de decisión del CPDAP.

Referencia: Concepto efectos en el tiempo de las decisiones del Comité de Personal Docente y Asignación de Puntaje.

Respetados profesores cordial saludo.

En atención a los compromisos adquiridos en la reunión del 29 de octubre de 2024, de conformidad con el oficio OJ 1026-24 y en atención a la solicitud del Comité de Personal Docente y Asignación de Puntaje - CDPDAP, donde solicita concepto jurídico respecto a *“la desindexación retroactiva que realiza Publindex a las revistas, teniendo en cuenta que posterior al reconocimiento de puntos salariales a los docentes, se realizan modificaciones en sus listados de indexación u homologación”*, esta Oficina Asesora Jurídica se pronuncia en los siguientes términos:

I. MARCO NORMATIVO

- Decreto 1279 del 19 de junio de 2002.
- Acuerdo N° 11 del 15 de noviembre de 2002 expedido por el Consejo Superior Universitario.
- Sentencia C – 1436 de 200. M.P Alfredo Beltrán Sierra. Corte Constitucional.
- Sentencia 6375 de 2011. C.P Olga Ines Navarrete Barrero. Consejo de Estado en
- Sentencia N9267 del 12 de diciembre de 1984. C.P Alvaro Orejuela Gómez. Sección Segunda,

II. COMPETENCIA DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

La Resolución de Rectoría No. 1 de enero 2024, le dio a la Oficina Asesora Jurídica funciones de *“Proyectar conceptos jurídicos respecto de las consultas que formulen todas las dependencias de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”*, de allí que, la naturaleza del ejercicio de la función de emitir conceptos por parte de esta oficina es la de unificar criterios jurídicos de manera institucional.



Así, los temas que se sometan a análisis deben ser de trascendencia e importancia para la toma de decisiones por parte de la Universidad Distrital, deben fijar una posición jurídica institucional, **por lo que un concepto no busca definir asuntos, actividades o funciones de trámite ordinario del desempeño de las labores técnicas de la Universidad, o particulares de sus funcionarios, docentes o contratistas.**

III. PROBLEMA JURÍDICO

¿Los actos administrativos expedidos por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas respecto al reconocimiento de puntos de los años 2021, Revista Espacios y año 2022, Revista Información Tecnológica, ¿fueron expedidos sin el lleno de los requisitos? Lo anterior, dada la presunta omisión en la verificación de la indexación de las revistas mencionadas

IV. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

Para resolver el problema planteado, se abordará en primer lugar la situación que origina los hallazgos evidenciados en la Actuación Especial de Fiscalización código 30 PAD 2024, comenzando por analizar las situaciones que dieron lugar a ellos, seguidamente se realizará un análisis de la validez y firmeza de los actos administrativos, para finalizar conceptuando sobre la validez de las decisiones tomadas en el Comité de Personal Docente y Asignación de Puntaje – CDPDAP.

En segundo lugar, se abordarán las preguntas realizadas en la solicitud de la Oficina de Docencia, teniendo en cuenta las conclusiones respecto a la actuación del CDPDAP y; por último, se finalizará con la conclusión a la que esta oficina arriba, luego del análisis efectuado.

1. Hallazgos evidenciados en la Actuación Especial de Fiscalización código 30 PAD 2024.

1.1 Situaciones que dieron lugar a los hallazgos.

El Informe Final Actuación Especial de Fiscalización con Código de Auditoría No. 30 decidió:

a) Hallazgo Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje CDPADP – 2021, Revista Espacios.

En el Punto 7.1.5 denominado “Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$154.846.303 por inconsistencias en asignación de puntos salariales y omisión en la verificación por parte del Comité de Personal Docente de Asignación de Puntaje – CPDA” se relacionan 5 casos en los que, según el ente de control, el Comité de Puntaje asignó puntos salariales por producción académica a docentes por la publicación de artículos en la revista “Espacios” que no estaba clasificada, indexada u homologada en el momento de la publicación, y que como consecuencia directa de ello, considera, se asignaron puntos salariales de manera irregular. La Contraloría señala:

“Se evidenció una omisión en la verificación por parte del comité de personal docente y asignación de puntaje (CPDAP), en la asignación de puntajes. En este caso, se presentó una desatención en la cual se otorgaron puntajes a artículos publicados en revistas no indexadas en el momento de su publicación. Esto refleja una clara ausencia de un control adecuado en la revisión exhaustiva de las publicaciones realizadas por los docentes”.



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

La Oficina de Docencia como Secretaría Técnica del Comité, manifestó al ente de control que, al momento de la revisión “(...) [a]l descargar del sitio web de Publindex el listado de Revistas Homologadas (Anexo2) para la **Vigencia Enero de 2019 – Diciembre de 2020** (información que fue consultada para la vigencia de los comités respectivos) se observa con **TOTAL CLARIDAD** en la página 174, celda N° 7502, el nombre de la revista **ESPACIOS**, con **ISSN 0798-1015**, categorizados para la **VIGENCIA 2019 a 2020** en **CATEGORIA B** (...)”, sin embargo, la Contraloría argumenta que:

“...Como se mencionó anteriormente, se llevó a cabo una revisión exhaustiva de la información y se evidenció que la “Revista Espacios” no se encuentra clasificada, indexada u homologada por Publindex. Esto se puede verificar en las imágenes adjuntas a continuación:

(Ver Imagen No. 7 Consulta Colciencias Homologación revista Espacios ISSN: 0798-1015. Fuente: <https://scienti.minciencias.gov.co/publindex/#/revistasHomologadas/detalle/35871> - consulta realizada el día 24 de agosto de 2024 y; Imagen No. 8. Consulta Colciencias homologación revista Espacios ISSN: 0798-1015. Fuente: Listados Homologación Publindex (Enero 2019 - Diciembre 2020) (08-08-2023) - consulta realizada el día 24 de agosto de 2024, en el Informe Final de la Actuación Especial de Fiscalización Código de Auditoría No. 30)(...)”

Y con base en lo anterior concluye:

“...Al consultar el documento “Listados Homologación Publindex (Enero 2019 - Diciembre 2020) (08-08-2023)” directamente desde la página web de Publindex, se logró constatar que en la página 780, en la celda N° 14710, la revista **ESPACIOS**, con **ISSN 0798-1015**, estuvo clasificada, indexada u homologada hasta **DICIEMBRE DE 2019**. Esto respalda la irregularidad observada, en razón a que revista no estaba indexada en el momento de la publicación de los artículos que se tomaron como prueba en este análisis, debido a que dichos artículos se publicaron durante la vigencia 2020.

Por lo cual se mantiene lo observado y se configura un hallazgo administrativo, disciplinario y fiscal en cuantía de \$154.846.303 (...)”

b) Hallazgo Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje CDPADP – 2022, Revista Información Tecnológica.

El Punto 7.1.6 denominado “Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$41.512.500, por inconsistencias en la asignación de puntos salariales por Productividad Académica (Artículos), originada por omisión o falta de rigurosidad en la verificación por parte del Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje – CPDAP, al asignar puntos salariales por artículos publicados en revista que no se encontraba clasificada, indexada u homologada por Colciencias en su fecha de publicación.” se relacionan 6 casos en los que, según el ente de control, el Comité de Puntaje asignó puntos salariales por producción académica a docentes por la publicación de artículos en la revista “*Información Tecnológica*” que no estaba clasificada, indexada u homologada en el momento de la publicación, y que como consecuencia directa de ello, considera, se asignaron puntos salariales de manera irregular. La Contraloría señala:

La Oficina de Docencia como secretaria técnica del Comité manifestó al ente de control que:

“... esta situación que conlleva al auditor a plantear el presunto hallazgo, es una situación originada por la incoherencia en la información publicada por el ente indexador Publindex, pues como soporte de las verificaciones realizadas por parte del CPDAP, en la información que reflejaba el aplicativo en el momento que se llevaron a cabo las sesiones en las que se reconoció puntaje a los productos publicados en la revista



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

INFORMACIÓN TECNOLÓGICA con ISSN: 0718-0764 mostraba para la vigencia 2022, categoría A2, para ejemplo, se comparte el soporte revisado y descargado de la página web de Publindex para el estudio de los casos relacionados con dicha revista, información que en su momento estuvo disponible a través del enlace: <https://scienti.minciencias.gov.co/publindex/#/revistasHomologadas/detalle/77281>, que a la fecha ya no se encuentra disponible y no muestra ninguna alerta para quien pretenda realizar la misma revisión (...)

Frente a lo cual, la Contraloría argumentó que:

“...Según lo aportado por la UDFJC, se precisa que se contrastó la información según “Manual de Usuario” de Publindex, buscando nuevamente en la página web: <https://scienti.minciencias.gov.co/publindex/#/revistasHomologadas/buscador>, por medio del ISSN y nombre de la revista, al igual, que en el “Listado de revistas” de la vigencia 2022, arrojando el mismo resultado del informe preliminar: la Revista Información Tecnológica (ISSN: 0718-0764) no se encuentra homologada en la vigencia (2022) de publicación de los 2 artículos, como se evidencia en las siguientes capturas de pantalla:

(Ver Imagen No. 12. Consulta por ISSN y nombre de la revista en Colciencias: Revista Información Tecnológica ISSN: 0718-0764. Fuente: <https://scienti.minciencias.gov.co/publindex/#/revistasHomologadas/detalle/68799> - consulta realizada el día 24 de agosto de 2024; Imagen No. 13. Consulta en “Listado de revistas” Vigencia 2022 en Colciencias: Revista Información Tecnológica ISSN: 0718-0764. Fuente: Fuente: <https://scienti.minciencias.gov.co/publindex/#/revistasHomologadas/buscador> - consulta realizada el día 24 de agosto de 2024, en el Informe Final de la Actuación Especial de Fiscalización Código de Auditoría No. 30)(...)”

Y con base en lo anterior, concluye:

“...Por lo anterior, no se aceptan los argumentos presentados por la UDFJC, y dado que Minciencias en la página web de “Homologación” es contundente en afirmar:

“El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación - Minciencias se permite informar que las publicaciones que no hacen parte del listado de revistas extranjeras homologadas. Son consideradas revistas no homologadas, debido a que no se encuentran indexadas en algunos de los Sistemas de Indexación y Resumen reconocidos en el proceso.(...)”

Por lo cual se mantiene lo observado y se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$41.512.500 (...)

1.2 Validez y firmeza de los actos administrativos.

En este punto es menester reconocer que las resoluciones rectorales que reconocen la asignación de puntos por productividad económica, son actos administrativos con efectos particulares y concretos, los que, de acuerdo con la Jurisprudencia y la Doctrina, tienen requisitos de validez y de eficacia, perfectamente diferenciados y divisibles.

Son atributos de validez, a saber, la conformidad con la constitución, legalidad sustancial, la real y adecuada motivación, observancia de las formalidades necesarias para ser proferidos, el fin legítimo y la proporcionalidad, los cuales engloban la condición de que éste sea acorde al ordenamiento jurídico o las normas en que debía fundarse.¹

¹ MANUAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO/ LUIS ENRIQUE BERROCAL GUERRERO/ EDITORIAL: LIBRERÍA EDICIONES DEL PROFESIONAL LTDA (PAGS. 113 a 137)



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

El Consejo de Estado² ha manifestado respecto a la validez de los actos administrativos, que:

“...Los actos administrativos son actos jurídicos que nacen a la vida jurídica como manifestación de lo que se conoce como función administrativa. Para que puedan tenerse como válidos dichos actos, es preciso que la expresión de voluntad administrativa en ellos plasmada, contenga ciertos elementos esenciales de los cuales depende su conformidad con el ordenamiento jurídico. Estos elementos son: los sujetos, la voluntad, el objeto, los motivos, la forma, el mérito y los fines. En ese orden de ideas, cuando se establezca la ausencia de uno de tales elementos, el acto administrativo así expedido no cumple con las exigencias legales y se reputa viciado de nulidad (...)”

De otro lado, la eficacia se refiere a la capacidad del acto administrativo de generar efectos jurídicos, de ser obligatorio. Precisamente, frente a las diferentes características de cada uno de los atributos del acto administrativo, el Consejo de Estado explica³:

“(...) El presupuesto de existencia del acto administrativo se relaciona con la manifestación de la voluntad de la administración materializada en una decisión, lo que quiere significar que el nacimiento a la vida jurídica del acto se origina una vez es expedido por la respectiva autoridad. En palabras de la Corte Constitucional «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». (...) El presupuesto de validez por su parte, se refiere a la adecuación del acto administrativo al ordenamiento jurídico. Es decir, esta se determina porque la manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos (acto administrativo) fue expedida conforme con ciertos elementos, que de no concurrir, lo vician de nulidad. (...) El presupuesto de eficacia del acto administrativo es una consecuencia de la expedición regular de este, es decir, cuando se han cumplido a cabalidad los elementos de existencia y validez referenciados, en tanto que lo hace apto para producir efectos jurídicos. Sobre el particular se ha indicado que «Un acto administrativo dictado conforme a Derecho se presume legítimo y conlleva, por un lado, la ejecutividad del mismo o sea que el acto perfeccionado produce sus efectos; y por otro la posibilidad de que la administración lo ejecute, aun forzosamente, lo que se conoce como la acción de oficio o la ejecutoriedad del acto administrativo»(...)”

Así, en línea con lo explicado, la Ley 1437 del 18 de enero de 2011⁴ (CPACA) contiene preceptos que regulan las condiciones y presupuestos bajo los cuales los actos administrativos son eficaces, y por tanto obligatorios, por gozar de firmeza y fuerza ejecutoria:

“...ARTÍCULO 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. 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.

ARTÍCULO 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. 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.(...)”

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Consejero ponente GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ. Sentencia radicado número 11001-03-25-000-2016-00019-00 (0034-2016)

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS. Sentencia radicado número 11001-03-25-000-2016-01071-00(4780-16).

⁴ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.



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

Ahora, si al momento de la expedición del acto administrativo, este cumple con los requisitos de existencia, validez y eficacia, así surjan circunstancias nuevas que afecten alguno de estos requisitos, **no se puede predicar una ilegalidad del acto, o que este fuese expedido sin los requisitos legales**, pues al momento de su expedición SI CUMPLÍA con los requisitos ya analizados. Por consiguiente, la Ley ha previsto dicha situación, estableciendo que los actos administrativos que se encuentran en firme (firmeza el acto), que no hayan sido anulados por la autoridad competente, perderán obligatoriedad, cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho, figura que ha sido denominada como el decaimiento del acto administrativo o la pérdida de ejecutoria, lo cual se encuentra establecido en el artículo 91 del CPACA.

“...ARTÍCULO 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. 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. (subrayado y negrillas propias)(...)”*

Es de suma importancia en este punto determinar en qué momento desaparecen los fundamentos de hecho o de derecho, pues, es de este momento en que se determina la figura jurídica que debe aplicarse, de suerte que, **si el acto administrativo nació sin fundamentos de hecho o de derecho**, debe aplicarse la figura de la revocatoria directa, por estar en manifiesta oposición en contra de la Ley o la Constitución; sin embargo, **si los fundamentos de hecho o de derecho desaparecen de manera posterior a la expedición del acto administrativo**, este existe, es válido y es eficaz, por consiguiente, la figura a aplicar es el **decaimiento del acto administrativo**.

Con relación al decaimiento del acto administrativo el Consejo de Estado en sentencia del 15 de agosto de 2018⁵, indicó:

“(...) En relación con la segunda causal de pérdida de fuerza ejecutoria, que la doctrina ha llamado decaimiento del acto (cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho), ésta se produce “cuando ya no existen las circunstancias de modo, tiempo y lugar que le sirvieron de base (...)”.

La Sección Primera del Consejo de Estado ha profundizado sobre los efectos del decaimiento del acto administrativo precisando que este fenómeno afecta tanto a los que son de carácter general, como a los de contenido particular y concreto⁶:

“(...) Es preciso destacar que el decaimiento, entraña en sí mismo la pérdida de los efectos vinculantes del acto administrativo y determina su inaplicación, pues es propio de dicho fenómeno que, al desaparecer los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión administrativa, ésta pierda su fuerza ejecutoria. Dicho de otra manera, con el decaimiento se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran

⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCIA. Sentencia radicado número 11001-03-27-000-2016-00012-00(22362).

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AY Radicado No. 11001-03-25-000-2005-00166-01.



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

implícitas en el acto administrativo y desaparecen al mismo tiempo tanto la potestad que tiene la administración para forzar su acatamiento como el derecho del administrado de exigir su ejecución.

No sobra añadir a lo anterior, que como quiera que la norma anteriormente transcrita no hace la distinción entre actos administrativos de carácter general y particular, ha de entenderse que el decaimiento se predica de ambos, lo cual significa que los actos administrativos de contenido impersonal y abstracto, así como los creadores de situación individuales y concretas, éstos dejan de producir efectos jurídicos hacia futuro. (subrayado y negrillas propias)

En la misma providencia⁷ se abordan dos aspectos cruciales para el caso bajo estudio. Primero, que el decaimiento puede ser declarado por la misma entidad que profirió el acto y, segundo, que no existe medio procesal para solicitar su declaración por vía judicial:

“(…) Según el criterio de la Sala, el fenómeno del decaimiento de un acto administrativo se produce ope legis, es decir, por ministerio de la ley. Por lo anterior, no es preciso adelantar ningún trámite para que opere dicho fenómeno, más, sin embargo, nada impide que en sede administrativa la autoridad competente haga una declaración sobre su ocurrencia, sin que tal manifestación constituya en sí misma una nueva manifestación de la voluntad de la Administración, pues se trata simplemente de un acto de simple constatación de un evento sobreviniente cuyos efectos están previamente determinados por el legislador.

En ese mismo contexto, es importante poner de relieve que en el ordenamiento jurídico nacional tampoco existe un mecanismo procesal a través del cual pueda demandarse la declaratoria de haber acontecido el decaimiento. (...).”

En este sentido, la providencia explica que **el decaimiento del acto administrativo en nada afecta la validez o legalidad de éste**, como quiera que estos atributos sólo pueden ser objeto de control judicial con base en los supuestos de derecho existentes al momento de su expedición:

“... como quiera que tal fenómeno en nada afecta la validez del acto administrativo, no se afecta el principio de la presunción de legalidad del acto administrativo, ya que el juzgamiento de la legalidad de un acto administrativo debe hacerse con relación a las circunstancias vigentes al momento de su expedición. No hay, por lo tanto, razón alguna que imposibilite proferir fallo de fondo con respecto a la legalidad de un acto respecto del cual se ha producido el fenómeno del DECAIMIENTO, entendiendo que dicho fallo abarcará el lapso durante el cual dicho acto administrativo estuvo vigente, lapso durante el cual el acto administrativo gozó de presunción de legalidad.

Lo anterior, por cuanto para que se produzca un fallo de mérito respecto de un acto administrativo, no se requiere que el mismo se encuentre produciendo efectos, tal como se sostuvo por esta Sección en providencia de fecha junio 15 de 1992, pues sólo el fallo de nulidad, al producir efectos ex tunc, desvirtúa la presunción de legalidad que acompañó al acto administrativo mientras éste produjo sus efectos(...)” (Negrillas propias).

Finalmente, es menester explicar la diferencia entre las figuras de la revocatoria directa y de la declaratoria de decaimiento del acto administrativo. Así, la primera implica un análisis de la validez del acto administrativo, en sede administrativa, conforme las causales taxativas consagradas en el artículo 93 del CPACA:

⁷ Ibidem



- Manifiesta oposición a la Constitución y la Ley,
- Inconformidad con el interés público y Social y,
- Cuando con ellos se cause un agravio injustificado) en sede administrativa.

De esta forma al probarse los supuestos una de las causales mencionadas, la autoridad profiere un juicio de validez posterior de su propio acto administrativo, que conlleva que éste deje de existir a futuro. Por ello, el artículo 97 *ibidem* expresamente prohíbe la revocatoria de actos administrativos de contenido particular y concreto sin autorización de su titular.

Al contrario, con la figura del decaimiento del acto administrativo, no hay un juicio de validez, el acto sigue presumiéndose legal y existiendo, pero al comprobarse que sus supuestos de hecho han desaparecido, éste deja de producir efectos. Así lo ha reconocido la Jurisprudencia del Consejo de Estado⁸:

“...De lo expuesto hasta aquí, se desprende que las figuras del decaimiento y la revocatoria directa, son institutos jurídicos sustancialmente diferentes. Como bien lo destaca la Corte Constitucional en la sentencia T-152/09 del 12 de marzo de 2009, Magistrada Ponente: Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER, “Mientras la revocatoria directa es una forma de extinción del acto administrativo por virtud de un nuevo acto administrativo reglado (a diferencia del primero que puede ser expedido por simple decisión de oportunidad y conveniencia, este último sólo procede si se dan las causas expresamente autorizadas por la ley), la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo es una figura que se ocasiona ante la ausencia de obligatoriedad de la ejecución del acto (artículo 66 del Código Contencioso Administrativo). A su vez, mientras la pérdida de fuerza ejecutoria afecta la eficacia, la revocatoria directa se relaciona con la validez del acto administrativo. Es claro, entonces, que la eficacia u obligatoriedad del acto administrativo es independiente de su validez o invalidez, puesto que es perfectamente posible que un acto administrativo irregular sea obligatorio (casos en los que han caducado las acciones pertinentes para anularlo) o que un acto administrativo regular no pueda ejecutarse (por ejemplo, cuando el acto perdió su vigencia o cuando se cumplió la condición resolutoria a que se somete el acto).”

En tanto que el decaimiento del acto administrativo opera de pleno derecho, es decir, sin necesidad de que se profiera una decisión de la administración, la revocatoria directa presupone una manifestación expresa de la voluntad de la administración, mediante la cual se concreta la decisión de dejar sin validez el acto administrativo. En tratándose del decaimiento del acto administrativo, no es preciso que se adelante ningún procedimiento previo, por tratarse de una circunstancia que se concreta en el momento en el cual desaparecen los fundamentos fácticos o jurídicos del acto administrativo que decae. La revocación, por el contrario, implica el surgimiento de una actuación administrativa con el pleno cumplimiento de las formalidades propias del debido proceso administrativo, establecidas en el Artículo 29 de la Constitución y en los artículos 28, 34, 35, 44, 45, 48, 49, 50 y 74 del C.C.A. del Código Contencioso Administrativo (...).”

1.3 Conclusión de esta Oficina Asesora Jurídica frente al primer punto.

Una vez entendida la validez y eficacia de los actos administrativos, al ponerlo en contraste con los hallazgos realizados por la contraloría nos permitimos concluir lo siguiente:

En ambos casos, es decir los puntos 7.1.5 y 7.1.6, la Contraloría argumenta que las revistas no estaban indexadas para los periodos en que se publicaron los artículos y se otorgaron los puntos, sin embargo, la revisión se realiza en el año 2024, esto es, 3 años después para los casos del punto 7.1.5 (año 2021), y 2 años después para los puntos otorgados en el año 2022, lo que imposibilita que el ente de control pueda afirmar como lo hace, que

⁸ Ibidem



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

para los años de la revisión estas revistas, aquellas ya se encontraban desindexadas, máxime, cuando la Universidad presenta soportes y evidencia de la revisión realizada en dichas vigencias, en donde, **al momento de evaluar los casos para asignar puntaje las revistas aparecían indexadas en el sitio web de Publindex.**

Las imágenes Nro. 7 y 8 para el caso del punto 7.1.5 de la revista “Espacios” y las imágenes Nro. 12 y 13 para el caso del punto 7.1.6 de la revista “Información Tecnológica”, fueron soportes obtenidos de la página consultada el día 24 de agosto de 2024, tal y como aparece en la fuente citada por la Contraloría, es decir, que no controvierten si el acto administrativo es válido, sino, tal y como se ha analizado, si al momento de la revisión efectuada por el ente de control, los fundamentos de hecho y de derecho continuaban vigentes.

Por consiguiente, desde el punto de esta Oficina Asesora jurídica no es correcto afirmar que existió una *“omisión o falta de rigurosidad por parte del CPDAP en la verificación de las condiciones según el tipo de producto presentado, al igual, que la falta de puntos de control en las actividades del procedimiento; por lo anterior, se presentaron asignaciones y reconocimientos de puntos salariales que generaron pagos salariales con prestaciones sociales que no cumplían las condiciones para ser efectuados, afectando rubros representativos en el presupuesto de la UDFJC”*, toda vez que como se demostró, y como consta también en los soportes del CDPADP, **sí se realizó la verificación de los requisitos legales**, tan es así, que existe la evidencia de esta revisión y que para la fecha de la revisión si se encontraban indexadas, como el los soportes lo evidencian.

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en adelante Minciencias, mediante Oficio Radicado 20240022266S de fecha 23 de octubre de 2024, previa solicitud efectuada por la Universidad, manifiesta sobre la desindexación de las revistas en análisis lo siguiente:

“...Respuesta: La fecha exacta en que se modificó la información de la revista Espacios con ISSN 0798-1015 y la revista Información Tecnológica con ISSN 0716-8756 fue el 23 de julio de 2023 (...)”

Es decir, que se evidencia y se soporta, que para las fechas de revisión de los cinco (5) casos del punto 7.1.5 de la revista Espacios, y de los seis (6) casos del punto 7.1.6 de la revista Información Tecnológica, las revistas **SI** se encontraban indexadas de conformidad a los procedimientos para la revisión de este requisito, y que no fue sino hasta el año 2023 que Minciencias modificó la indexación de estas revistas, razón por la cual, la contraloría en el año 2024, un año después de la modificación realizada por el ministerio, pero 3 y 2 años respectivamente a la evaluación del CDPADP, revisa y encuentra que dichas revistas no están indexadas.

Lo anterior nos permite concluir que para la fecha de expedición de los actos administrativos respecto a la asignación de puntaje, se encontraban todos los requisitos de existencia, validez y eficacia de los actos administrativos, por lo que, como se ha dicho, no es acertado manifestar que estos surgieron en contravía de la normativa vigente, pues, como ya se desglosó en el presente concepto, **SI se cumplieron con todos los requisitos y procedimientos para que el acto administrativo sea válido y eficaz.**

Era imposible para los años de la revisión por parte del CDPADP determinar que las revistas no se encontraban indexadas, y en cumplimiento del principio del derecho en el que se indica que nadie está obligado a lo imposible, no podría exigirse al CDPADP que en los años 2021 y 2022 evidenciara que las revistas no iban a estar indexadas por un cambio efectuado en el 2023. El Consejo de Estado en sentencia del 16 de agosto de 2022⁹, ha sido claro al referirse a este principio:

⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA, SUBSECCIÓN A, consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO Radicado No. 47001-23-33-000-2018-00416-01.



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

*“...La posibilidad del objeto se refiere al hecho de que se pueda determinar su **alcance y a que pueda realizarse materialmente**, so pena de que no nazca la obligación, ni el acto jurídico, debido a que nadie está obligado a lo imposible o, en otras palabras, a aquello cuya concreción en el plano material resulta irrealizable o inalcanzable(...)”*

Ahora, tampoco puede desconocerse entonces, que en el año 2023 se modificó la situación fáctica jurídica de los actos administrativos en análisis, sin embargo, esto no conlleva a concluir que son actos administrativos nulos, primero, porque al momento de su expedición cumplieron con los requisitos para su expedición; segundo, porque los actos administrativos se presumen válidos y no ha existido pronunciamiento de la autoridad competente que diga lo contrario; y por último, porque las circunstancias que modifican las situaciones de hecho y de derecho nacieron con posterioridad, y frente a lo cual no aplican los efectos retroactivos.

Por consiguiente, es claro para esta Oficina Asesora Jurídica, que desde el 12 de julio de 2023 desaparecieron los fundamentos de hecho y de derecho (tal y como lo informa el ente competente MINCIENCIAS), por lo que nos encontramos bajo la causal Nro. 2 del artículo 91 del CPACA sobre la pérdida de ejecutoria del acto administrativo o decaimiento del acto, por cuanto desaparecieron sus fundamentos de hecho y de derecho, y por consiguiente, la Universidad debe realizar el procedimiento correspondiente, y recuperar los dineros pagados demás, a partir de la fecha del decaimiento, esto es, el 12 de julio de 2023.

Lo anterior, como se ha explicado, no quiere decir que los actos administrativos no sean válidos, sino, que surgieron circunstancias posteriores que modificaron sus fundamentos, y por consiguiente, perdieron su fuerza ejecutoria, tal y como lo ha manifestado el Consejo de Estado en las diversas jurisprudencias citadas a lo largo el presente concepto.

2. Preguntas realizadas por el Comité de Personal Docente y Asignación de Puntaje – CDPADP.

2.1 ¿Cuál es el proceso a seguir, cuando posterior al reconocimiento de puntos salariales a los docentes, Publindex realiza modificaciones retroactivas en sus listados de indexación u homologación?

Esta Oficina Asesora Jurídica no es competente para conceptuar sobre procesos o procedimientos, sin embargo, se aclara que la figura jurídica es el decaimiento del acto administrativo, con fundamento en lo expresado en el presente concepto.

2.2 ¿Qué sucede con los puntos salariales asignados a los docentes? En caso de ser necesario realizar una modificación al puntaje asignado, ¿Qué acto o proceso administrativo procede?

Como se explicó, a partir del 12 de julio de 2023 se modificó la situación jurídica de los actos administrativos que otorgaron dichos puntos docentes, y desaparecieron sus fundamentos de hecho y de derecho, por consiguiente, se debe declarar probada la causal de decaimiento parcial consagrada en el numeral 2 del artículo 91 de la ley 1437 de 2011, esto mediante acto administrativo previamente por el Comité de Puntaje, una vez verifique las actas y los puntos que evidencie están inmersos en esta causal.



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

2.3 Al no contar con la fecha exacta de la desindexación, ¿Desde que fecha procede dicho acto administrativo?

Para el caso en cuestión se tiene fecha cierta, esto es, el 12 de julio de 2023. Ahora bien, si no se cuenta con la certeza de tal fecha, considera esta oficina que deberá tenerse en cuenta la primera fecha en que se pueda evidenciar la modificación.

V. CONCLUSIONES

1. Las decisiones tomadas por el Comité de Personal Docente y Asignación de Puntaje cumplieron con los requisitos de existencia, validez y eficacia de acto administrativo, pues al momento de expedirse, las revistas se encontraban indexadas de conformidad con los procedimientos y procesos establecidos para su verificación, por lo que, los miembros del Comité de Personal Docente y Asignación de Puntaje, en concepto de esta oficina, no incurrieron en una omisión en la revisión de los requisitos para otorgar los respectivos puntos docentes.
2. Considera esta oficina que, a diferencia de lo establecido en el Informe Final de la Contraloría, los miembros del Comité de Personal Docente y Asignación de Puntaje sí cumplieron con los deberes funcionales contemplados en la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario, literales a., A. 2 del artículo 10 y literal a) del numeral I) del artículo 24 del Decreto 1279 de 2002, así como el artículo 4 de la ley 610 de 2000, dado que existen soportes de las revisiones efectuadas y de sus resultados, hecho que se confirma con el oficio del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en el que manifiesta que la indexación fue modificada en el año 2023, es decir, de forma posterior a las revisiones efectuadas por el Comité de la Universidad Distrital, y en este sentido, era imposible que los miembros tuvieran conocimiento que dichas revistas no se encontraban indexadas.
3. Frente a los actos administrativos que reconocieron puntos docentes de la revista Espacios en el año 2021, y la revista Información Tecnológica en el año 2022, opera la figura del decaimiento del acto administrativo, pues, en el año 2023, desaparecieron sus fundamentos fácticos y jurídicos, y por consiguiente la Universidad Distrital Francisco José de Caldas expedirá los actos administrativos de decaimiento, previa revisión de los casos del CDPADP, y recuperará los dineros pagados de más a partir de la fecha en que los fundamentos de hecho y de derecho desaparecieron, de conformidad con los soportes que existan en los casos concretos.

El anterior pronunciamiento se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 conforme al cual, “[s]alvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Sin otro particular,

JOHANNA CAROLINA CASTAÑO GONZÁLEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FUNCIONARIO O ASESOR	NOMBRE	FIRMA
Proyecto	Ian Sebastián Gómez Romero -Abogado contratista OAJ	<i>ISGR</i>