



OJ- 001459 - 10

Bogotá, **05 AUG 2010**



Profesor
INOCENCIO BAHAMÓN CALDERÓN
Jefe Oficina de Docencia
Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Ciudad.

REF. **Concepto Jurídico sobre recursos de reposición y apelación FABIOLA SAENZ BLANCO.**

Apreciado Profesor Bahamón.

Teniendo en cuenta su solicitud OD-1144-10 de fecha julio 22 de 2010, en la que requiere apoyo en cuanto a la proyección de una respuesta al asunto de la referencia, me permito realizar las siguientes consideraciones:

1. De los actos administrativos.

Las manifestaciones de la voluntad de la Administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos, se denominan actos administrativos.

Sobre la definición del acto administrativo, el máximo Tribunal Constitucional indicó¹:

"El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados." (Subrayado y negrilla del original)

Y el Consejo de Estado, ha expresado lo siguiente²:

"Los actos administrativos constituyen conductas y abstenciones capaces de producir efectos jurídicos y en cuya realización influyen de modo directo o inmediato la voluntad o la inteligencia. Los actos administrativos constituyen la expresión unilateral de la voluntad de la Administración capaz de producir efectos jurídicos y, en consecuencia, vincular a los administrados. También por vía de doctrina se han efectuado importantes aportes orientados a puntualizar la existencia de un acto administrativo y, a distinguirlo de otro tipo de actos, como las llamadas circulares de servicio, cuyo alcance es el de instruir, orientar o coordinar a la administración, pero, jamás tienen la virtualidad de obligar, ejemplo los conceptos de los asesores jurídicos; los certificados de tiempo de servicio. No obstante, puede ocurrir, que por extralimitación de funciones, o por error de técnica administrativa, a través de un acto de servicio, trátase de una circular o de una

¹ Sentencia C- 1436 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

² Fallo 6375 de 2001. Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero



carta de instrucción, se expidan decisiones, que son verdaderos Actos Administrativos, evento en el cual, sin duda alguna pueden ser demandables por vicios en su formación, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo. La producción de efectos en el plano externo, esto es, frente a los particulares, constituye precisamente el punto medular que perfila la existencia del acto administrativo, y que lo diferencia de los llamados actos inter-orgánicos, tal como lo enseña el profesor Cassagne” (Subrayado del original)

Ahora bien, sobre sus elementos, ha expresado el Consejo de Estado lo siguiente³:

“Encuentra la Sala que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sentado doctrina de los elementos del Acto Administrativo, y sostiene que existen ciertos elementos esenciales, de los cuales depende su validez y eficacia. Esos elementos son los siguientes: Órgano competente, Voluntad administrativa, Contenido, Motivos, Finalidad y Forma.” (Subrayado y negrilla del original)

En este orden de ideas, es mediante la expedición de actos administrativos que las decisiones de la administración se hacen visibles ante los administrados.

2. Del agotamiento de la vía gubernativa.

El artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, establece sobre la vía gubernativa, lo siguiente:

“Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:

- 1. El de reposición, ante el mismo funcionario que tomó la decisión, para que la aclare, modifique o revoque.*
- 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo, con el mismo propósito.*

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica.

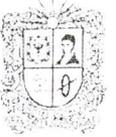
- 3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.*

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

³ Fallo 5373 de 2000 Consejo de Estado



Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Y sobre la oportunidad y presentación, el artículo 51 de la norma citada, dispone:

“De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el Procurador regional o ante el Personero Municipal, para que ordene su recibo y tramitación e imponga las sanciones correspondientes.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición.

Transcurridos los términos sin que se hubieren interpuesto los recursos procedentes, la decisión quedará en firme.

Los recursos de reposición y de queja no son obligatorios.”

Con respecto al plazo que tiene la autoridad administrativa para resolver el recurso, el artículo 60 del Código, indica:

“Transcurrido un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.”

En la normatividad interna de nuestra Universidad, el artículo 58 del Estatuto General, manifiesta:

“Contra los actos administrativos emanados del Consejo Superior Universitario y el Rector de la Universidad Distrital, solo procede el recurso de reposición y con él se agota la vía gubernativa.

Contra los actos administrativos emanados del Consejo Académico procede el recurso de reposición, ante él mismo y el de apelación ante el Consejo Superior Universitario y ahí se agota la vía gubernativa.

Contra los actos administrativos de los consejos de la facultad procede el recurso de reposición ante los mismos y el de apelación ante el Consejo Académico de la Universidad Distrital y ahí se agota la vía gubernativa.

Contra los actos administrativos de los consejos curriculares procede el recurso de reposición ante los mismos y el de apelación ante el Consejo de Facultad y ahí se agota la vía gubernativa.

Contra los actos administrativos proferidos por los demás funcionarios de la Universidad proceden los recursos de reposición ante el mismo funcionario y el de



apelación ante el inmediato superior y ahí se agota la vía gubernativa. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Luego ante las decisiones adoptadas por los funcionarios de la Universidad procede el recurso reposición ante ellos mismos y el de apelación ante el inmediato superior, y allí se agota la vía gubernativa.

Ahora bien, en cuanto al Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje se debe indicar que éste tiene dentro de sus miembros de más alto rango al Vicerrector Académico, cuyo superior jerárquico de acuerdo con la Resolución 1101 de 2002 (Manual Descriptivo de Funciones Generales y Específicas y los Requisitos Mínimos para los cargos de la Planta de Personal Administrativo de La Universidad Distrital Francisco José de Caldas) es el Rector, luego las decisiones que el Vicerrector tome, incluyendo las que adopta como miembro del citado Comité, podrán ser recurridas ante él mismo Comité y apeladas ante la Rectoría.

3. De las competencias de la Oficina Asesora Jurídica.

La Resolución 1101 de 2002 por la cual se establece el manual descriptivo de funciones generales y específicas y los requisitos mínimos para los cargos de la planta de personal administrativo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, establece como funciones de la Oficina Asesora Jurídica, en cabeza de su jefe, las siguientes:

“Comprende las funciones a las cuales corresponde la dirección, la coordinación, la evaluación y el control de la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad, encargada de **ejecutar y desarrollar las políticas, planes, programas y proyectos de carácter jurídico.**”

- Planear, dirigir, coordinar y supervisar la asesoría que en asuntos jurídicos requiera el Consejo Superior, la Rectoría y demás dependencias, Comités, Consejos y Juntas con relación a las actividades propias de la Universidad.
- Ejercer diligentemente los poderes que el Rector de la Universidad le confiera o comisionar al abogado respectivo que lo represente en los procesos judiciales en que la Universidad es parte.
- Participar en los comités, consejos y juntas que por razón de sus funciones deba atender.
- Revisar los proyectos de Resoluciones y Acuerdos para la Rectoría, Consejo Superior y demás dependencias cuando éstas lo requieran.
- Preparar informes trimestrales sobre los procesos que se adelanten en contra de la Universidad y que ameriten la constitución de pasivos en los estados financieros.
- Revisar los aspectos legales de los pliegos de condiciones para las licitaciones requeridas por la Universidad.
- Elaborar y revisar las minutas de los contratos y convenios que celebre la Universidad, al igual que velar por su legalidad y proyectar los actos administrativos que sean necesarios para su cumplimiento.
- Conceptuar sobre la legalidad de las Resoluciones que impongan sanciones a empleados y estudiantes.
- Custodiar y actualizar la titulación de bienes de la Universidad.
- Intervenir eficientemente y mantener informados al Rector, al Consejo Superior y a las dependencias que lo requieran sobre los procesos que tengan a cargo directa o indirectamente para la defensa de los intereses de la Universidad.



- *Notificarse de los autos emanados de procesos contenciosos administrativos, civiles, penales y laborales que comprometan a la Universidad.*
- *Interponer oportunamente los recursos requeridos por las autoridades competentes o intervenir en los que se formulen en procesos que adelante la Universidad.*
- *Reglamentar los procedimientos que permitan el ejercicio del derecho de petición en la Universidad en los términos que la Constitución, la Ley y demás normas lo determinen y resolverlos dentro de los plazos estipulados para tal fin.*
- *Firmar inventario individual y responsabilizarse por todos los elementos devolutivos asignados a su cargo.*
- *Las demás que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia, de acuerdo con la Ley, los Estatutos y Reglamentos de la Universidad.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Como se evidencia, las competencias de esta Oficina radican principalmente en la asesoría en asuntos jurídicos que requieran las dependencias de la Universidad, así como la **REVISIÓN** de los proyectos de Resoluciones y Acuerdos para la Rectoría, Consejo Superior, Consejo Académico y demás dependencias de la Institución.

4. De los recursos concretos.

En el caso sometido a consideración, la señora SAENZ BLANCO interpuso recursos de reposición y apelación en contra de unas decisiones adoptadas al parecer por el Comité de Personal Docente y de Asignación de Puntaje, aunque no es claro si las mismas se materializaron posteriormente en actos administrativos suscritos por otra autoridad, v.g.r., la Rectoría.

Sea lo primero precisar que en estas materias, si bien es cierto, el señor Rector profiere los actos administrativos mediante los cuales decide sobre casos específicos, es el Comité Interno de Asignación y Reconocimiento de Puntaje el que mediante su análisis integral y documentado de cada caso concreto, proyecta para firma de éste, la resolución que decide cada asunto.

En consecuencia, se puede afirmar que es el Comité el que profiere la decisión a través del Rector, sin que ello implique que éste debe acoger obligatoriamente la posición expresada por el cuerpo colegiado.

Contrario sensu, pueden existir asuntos en los que el Comité de manera autónoma profiere decisión, caso en el cual, ante este mismo cuerpo colegiado procede el recurso de reposición y por éste debe ser absuelto y ante la Rectoría procede el recurso de apelación.

Por otro lado, si bien es cierto, es el Rector el que, en sede de apelación, debe proferir los actos administrativos mediante los cuales se resuelven dichos recursos y que, dentro de las funciones de la Oficina Asesora Jurídica está la de, precisamente asesorar a esta autoridad, también lo es que el contenido del recurso atañe principalmente a aspectos netamente técnicos y académicos, sobre los cuales esta Oficina no tiene conocimiento por no ser de su resorte, ni posee los documentos soportes de dicho asunto.



Por lo anterior, de manera respetuosa se considera que lo más adecuado y procedente es que para los casos de los recursos de reposición sea el Comité el que decida sobre los mismos y, posteriormente y antes de la firma del acto que decide la reposición, esta Oficina revise su contenido jurídico.

Igualmente, para los casos de los recursos de apelación se recomienda que se designe un experto en el tema que no haya participado en la decisión recurrida para que elabore el proyecto de respuesta y, posteriormente y antes de la firma del acto que decide la apelación, esta Oficina revise su contenido jurídico.

Así mismo, como se expresó con anterioridad, la Oficina Asesora Jurídica es competente para **revisar los proyectos de resoluciones y acuerdos ya elaborados** para la Rectoría, Consejo Superior, Consejo Académico y demás dependencias cuando éstas lo requieran.

En consecuencia, se devuelven las actuaciones y se esperará la decisión que se tome sobre el particular.

Este concepto se expide en los términos de ley.

Cordialmente,



LUISA FERNANDA LANCHEROS PARRA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo lo anunciado en catorce (14) folios.

 Elaboró: Omar Barón. Abogado Oficina Asesora Jurídica