

REVOCATORIA DIRECTA – Causales. Competencia

Dispone el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo como causales de revocación de los actos, las siguientes: - Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley. - Cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él. - Cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona. Esta facultad está radicada en la misma autoridad administrativa que lo profirió o en su superior jerárquico y opera de oficio o a solicitud de parte.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 69

REVOCATORIA DIRECTA – Procedencia. Oportunidad

En primer término, señalan que no podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado recursos de la vía gubernativa. Lo anterior significa que existe incompatibilidad entre la procedencia de la revocatoria con el agotamiento de la vía gubernativa, por cuanto la administración ya tuvo oportunidad de enmendar los posibles yerros de su actuación mediante los recursos. Y, en segundo lugar, dichas normas prevén que la revocatoria podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, siempre que en este caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda. En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos, bien sean de contenido general o particular y concreto deberán resolverse dentro del término de 3 meses siguientes a la fecha de su presentación.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 70 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 71

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO DE CONTENIDO GENERAL – Requisitos / REVOCATORIA DE ACTO DE CONTENIDO PARTICULAR – Requisitos

De otro lado, está claro que para efectos de revocar los actos de contenido general, basta que la Administración decida revocarlos, dada su esencia impersonal y abstracta que no consolida una situación jurídica particular. Por el contrario, cuando se trata de actos de contenido particular y concreto, la normatividad Contenciosa Administrativa ha establecido un procedimiento reglado, en razón de la creación de situaciones subjetivas, individuales y concretas de los administrados sobre un derecho, protegidos por la Constitución Política en su artículo 58 cuando dice que " [...] se garantizan [...] los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles [...]". De la lectura de la norma (artículo 73 del C.C.A.), transcrita se desprende como regla general la imposibilidad de revocar directamente los actos administrativos particulares y concretos, si la Administración no cuenta previamente con el consentimiento expreso del titular del derecho reconocido. No obstante, la norma también estableció excepciones a la regla, esto es, a la posibilidad de revocatoria sin el consentimiento del administrado cuando el acto particular surge de la aplicación del silencio administrativo o cuando el acto ocurrió por medios ilegales.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 73

DEROGATORIA DE ACTO DE CONTENIDO GENERAL – Concepto. Efecto ex nun

De la Derogatoria de los actos administrativos de carácter general. La Derogatoria es la abolición de un acto administrativo por decisión unilateral y discrecional de la autoridad u organismo que lo expidió. Así se tiene que es la misma autoridad que expidió el acto

administrativo de carácter general o particular, siempre y cuando este último no haya creado un derecho, la que lo hace desaparecer del mundo jurídico, por razones de conveniencia o de oportunidad en ejercicio de su potestad discrecional de la administración. Los efectos de la derogatoria son *ex nun*, es decir, siempre a partir del momento que queda en firme la decisión, pero sin que puedan afectarse los derechos que se hubieren consolidado como derechos adquiridos bajo el amparo del acto derogado, no así los derechos precarios, esto es, los provenientes de permisos licencias, concesiones no contractuales, etc. que se hayan conferido con base en los mismos. Respecto a los efectos de la derogatoria de los actos generales ha manifestado el Consejo de Estado, en su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que ella surte efectos hacia el futuro, sin afectar lo ocurrido durante su vigencia y sin restablecer el orden violado; inclusive dichos actos pueden ser sometidos al juicio de legalidad, lo que hace que la anulación tenga efectos *ab-initio*, restableciéndose por tal razón el imperio de la legalidad.

NOTA DE RELATORIA: Sobre los efectos de la derogatoria de los actos generales, consejo de Estado, Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 14 de enero de 1991 S-157, M.P., Carlos Gustavo Arrieta Padilla

REVOCATORIA DIRECTA – Diferencia con la derogación / DEROGACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Diferencia con la revocatoria directa

Una de las diferencias transcendentales de la revocatoria y la derogatoria la constituyen los efectos de la decisión; el acto administrativo que contiene una revocatoria tiene efectos *ex tunc*, genera efectos hacia el pasado, es decir, a partir de la existencia del acto que se revoca y la derogatoria tiene efectos *ex nunc*, hacia el futuro, es decir, siempre a partir del momento que queda en firme la decisión de derogación.

SUPRESION DE LA SUBVENCION AL FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER – Derogación no requiere consentimiento previo. Acto de carácter general

Los Acuerdos creadores de la Subvención, eran actos de carácter general, que por ende la Universidad podía en cualquier momento derogarlos sin seguir el procedimiento establecido para la revocatoria de los actos de carácter particular y concreto, específicamente el referido al consentimiento previo del beneficiario de dichos actos. Ahora bien, es dable reiterar que el Acuerdo No. 74 de 2003 por medio del cual se derogó la Subvención creada a favor del FAVUIS, tiene efectos desde su firmeza, no se le reconocen efectos retroactivos, es decir, la determinación se produce hacia el futuro y no altera las actuaciones adelantadas al amparo de los Acuerdo derogados, contrario a lo que el recurrente asevera. Así se tiene que conforme a lo expuesto y a las consideraciones consignadas en el Acuerdo No. 74 de 2003, la entidad demandada tuvo razones suficientes para derogar la subvención de naturaleza prestacional, entre las cuales figura la conveniencia del buen manejo de los recursos públicos a cargo del ente universitario, por lo cual la Sala considera que el demandante no pudo desvirtuar los motivos de conveniencia que expuso la Universidad para expedir el acto acusado. Así las cosas el acto demandado se ajusta a la normatividad y fue expedido en ejercicio de facultades legales propias del ente universitario, sin que fuera necesario el consentimiento del administrado y tal y como lo afirma el demandante al sustentar el cargo de no cumplimiento de la ley.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 74 DE 2003 (1 DE DICIEMBRE) CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER (NO NULO)

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA
SUBSECCION B

Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil doce (2012).

Radicación número: 68001-23-31-000-2004-01511-01(0825-09)

Actor: FONDO DE EMPLEADOS DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER – FAVUIS

Demandado: UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER - UIS.

AUTORIDADES DEPARTAMENTALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, contra la Sentencia del 18 de septiembre de 2008, mediante la cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Santander, negó las pretensiones de la demanda, incoada por el Fondo de Ahorro y Vivienda de los Empleados de la Universidad Industrial de Santander, en adelante FAVUIS, contra la Universidad Industrial de Santander – UIS.

ANTECEDENTES

La demanda. El Fondo de Ahorro y Vivienda de los Empleados de la Universidad Industrial de Santander, FAVUIS, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demanda la nulidad parcial de los siguientes actos administrativos expedidos por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander, UIS:

- i) El Acuerdo Superior No. 074 de 1 de diciembre de 2003 “ Por el cual se suprime la subvención al Fondo de Ahorro y Vivienda de los Empleados de la Universidad Industrial de Santander “FAVUIS”.

- ii) El acto administrativo contenido en el escrito denominado "Proposición del Consejo Superior de la Universidad de Santander" proferido el 9 de febrero de 2004, en el cual se rechazó por improcedente el recurso de reposición interpuesto por FAVUIS contra el Acuerdo Superior No. 74 de 2003.

Como sustentos fácticos de las pretensiones de la demanda relata que la UIS, por medio del Acuerdo No. 002 de 27 de enero de 1966, estableció una subvención con destino al Fondo de Ahorro y Vivienda de la Universidad; decisión que fue ratificada mediante el Acuerdo No. 002 de 28 de enero de 1966.

Expone el demandante que la UIS mediante el Acuerdo 060 de 13 de marzo de 1970, modificó la cuantía de la subvención y la unificó así: sobre los primeros \$2.000.00 el 10% y de \$2.001 en adelante el 7%.

A su vez indicó el actor que el Consejo Superior de la UIS por medio del Acuerdo No. 233 de 17 de octubre de 1978, hizo extensiva esta subvención a los trabajadores que fueran pensionados por la Universidad; decisión ratificada a través del Acuerdo No. 028 de 30 de octubre de 1978.

Señala el actor, que el ente demandado por medio del Acuerdo No. 053 de 30 de junio de 1992, aprobó que la subvención patronal a los pensionados de la Universidad a través del FAVUIS, se liquidaría y pagaría con fundamento en el componente salarial que sirvió de base para el cálculo del valor mensual de la pensión.

Manifiesta el actor que la UIS demandó ante el Tribunal Administrativo de Santander, la nulidad de los acuerdos referidos en los párrafos anteriores, que esta acción fue instaurada el 25 de septiembre de 2001, y la demanda admitida el 22 de agosto de 2002 y notificada a FAVUIS el 28 de octubre de 2003.

Que no obstante lo anterior, el Consejo Superior de la UIS profirió el Acuerdo 74 de 1 de diciembre de 2003, por medio del cual dispuso derogar los acuerdos atrás citados, sin notificar del mismo a FAVUIS.

Señala FAVUIS, que decidió interponer el recurso de reposición contra el Acuerdo 74 de 2003, al considerarlo un acto administrativo de carácter particular y concreto.

Indicó que el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander negó el 9 de febrero de 2004 negó por improcedente el recurso de reposición, argumentando que el acto recurrido era de carácter general. Agrego que esta decisión que declaró improcedente el recurso se les notificó el 3 de junio de 2004.

Normas violadas y concepto de violación. En la demanda se citan como normas vulneradas las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 29, 69, 83, 123 inciso 2.

Del Código Contencioso Administrativo, los artículos 1, 2, 3, 28, 62, 63, 69 a 73, 132-1, 135, 139, 142, 149, 150, 152, 155, 168, 206, 207, 209, 211 y 265.

Al explicar el **concepto de violación** expone el demandante que se abusó de la autonomía universitaria y se violó el postulado de la buena fe que debe presidir toda la actuación de la autoridad pública.

Considera que la Universidad por medio del Acuerdo 74 de 2003, revocó directamente los Acuerdos que establecieron la subvención a favor de FAVUIS, sin cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 69 del C.C.A. y sin tener en cuenta que ya se había iniciado un proceso de nulidad contra todos los acuerdos que estaba derogando expresamente.

En este orden de ideas, expone el demandante que si bien la revocatoria de los actos demandados puede cumplirse en cualquier tiempo, inclusive cuando se haya acudido a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, el artículo 71 del C.C.A., establece como condicionamiento, que no se haya dictado auto admisorio de la demanda, situación que en el presente caso no se da, por cuanto para la fecha de la revocatoria, la demanda ya se había notificado a FAVUIS.

Finalmente, indicó que los actos administrativos no tuvieron en cuenta que hay particulares que podían resultar afectados en forma directa, y a pesar de ello, no se les comunicó la existencia de la actuación y el objeto de la misma, como lo ordena el artículo 28 del C.C.A.

Contestación a la demanda. La Universidad Industrial de Santander, UIS, manifiesta que los actos administrativos derogados, por medio de los cuales se estableció la subvención a FAVUIS, tienen la naturaleza de actos de contenido general y abstracto, cuyos efectos se materializan durante su vigencia y respecto de cada uno de los beneficiarios que cumplen condición de habilitación (estar o haber estado vinculado al servicio de la Universidad en virtud de una vinculación legal o reglamentaria), no constituyendo entonces, un acto particular y concreto.

Anota la UIS que si bien para cada beneficiario que cumpliera dicha condición se configuraba una situación particular y concreta, el acto fuente esto es, el Acuerdo No. 002 de 1966 y sus modificaciones sigue siendo de contenido general y abstracto pues sus efectos no se agotaban con cada corte de beneficiarios.

Por lo anterior señala que dejar sin efectos un acto general y abstracto constituye ejercicio de la potestad administrativa, no siendo necesario seguir el procedimiento establecido en el artículo 69 del C.C.A. para la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

Expone que los actos administrativos denominados “actos regla” o generales no son susceptibles de impugnación por la vía gubernativa, la cual está reservada para los actos administrativos de contenido particular y concreto que culminan los procedimientos administrativos sometidos al Libro Primero del C.C.A.

Insiste en que la expedición de los actos generales que derogan otros de la misma naturaleza, no constituye ejercicio de poder de revocatoria por las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A., no tienen las restricciones de oportunidad del artículo 71 del C.C.A., y no requieren del procedimiento ni el consentimiento a los que se refieren los artículos 73 y 74 ibídem.

Anotó en cuanto a la notificación, que el acto acusado, por ser acto administrativo de carácter general, requiere sólo la publicación de conformidad con el artículo 43 del C.C.A; por consiguiente, carecen de fundamento los argumentos referidos a la necesidad de notificación, reiterando que este acto no requería comunicación y/o notificación (fls. 115 a 122).

LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Contencioso Administrativo de Santander, mediante sentencia de 18 de septiembre de 2008, negó las pretensiones de la demanda.

Para sustentar su decisión, el *A-quo* expuso los siguientes argumentos (fls 128 a 144):

En primer lugar, precisó el Tribunal la naturaleza de los actos administrativos derogados por el acto administrativo demandado, esto es, si se trataban de actos administrativos de carácter general y abstracto, o por el contrario eran actos administrativos de carácter particular y concreto.

Al respecto el *A quo* concluyó que el Acuerdo No. 002 de 1966 expedido por el Consejo Directivo de la UIS a través del cual se estableció una subvención a favor de los servidores y pensionados por intermedio de FAVUIS, es de carácter general, como quiera que no afecta directamente intereses particulares sino que se dirige a personas indeterminadas y que su individualización tiene lugar cuando se profieren los actos que involucran directamente a los destinatarios de la subvención.

Resaltó el juez de primera instancia que no es válido considerar que el acto administrativo derogado es de carácter particular y concreto por afectar a empleados y pensionados de la Universidad Industrial de Santander, pues el acto es general no por el número de personas que puedan derivar efectos del mismo, sino porque dichos efectos no tienen vocación de atribuir a título personal una situación jurídica.

Considera el Tribunal que tal como ha manifestado la doctrina y jurisprudencia, la derogación de actos administrativos de carácter general y concreto, procede, tanto por las razones contenidas en el artículo 69 del C.C.A. como por cualquier otra de conveniencia, por lo que le correspondía al actor desvirtuar la motivación que al efecto consideró el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander para derogar los acuerdos mediante los cuales se estableció la referida subvención, sin que se observe argumento o prueba alguna en tal sentido.

De otra parte resaltó el Tribunal que la Universidad en la parte considerativa del acto demandado, anotó que se expedía el mismo en consideración a la respuesta negativa dada el 16 de abril de 2001 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Augusto Trejos Jaramillo al resolver la consulta formulada por el ente universitario respecto a la posibilidad de seguir pagando la subvención

contenida en los acuerdos que creadores de dicha prestación y los posteriores que la modifican.

EL RECURSO DE APELACIÓN

A través de apoderado, el FAVUIS, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, el que sustento aduciendo que la decisión del Tribunal era contraria a sus intereses.

ALEGATOS DE CONCLUSION

La parte demandante. Presentó el escrito contentivo de los alegatos, visible a folios 172 a 176, argumentando que para la expedición del Acuerdo No. 74 de 2003, el ente universitario debió fundarse en las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A., y obtener el consentimiento previo de los particulares beneficiarios de los actos revocados como lo refieren los artículos 73 y 74 *ibídem*.

Insiste el demandante en que el ente universitario, no tenía la facultad de expedir el acto acusado, dado que a través de dicho acto se derogaron actos cuya legalidad se estaba debatiendo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico. En los términos del recurso de apelación, se contrae a determinar la facultad de la entidad demandada para la expedición del Acuerdo No. No. 74 de 2003, a través del cual se derogaron los acuerdos creadores de una subvención (prestación extralegal) a favor del Fondo de Ahorro y Vivienda de la UIS, y cuya legalidad se estaba discutiendo en sede judicial.

Marco normativo y jurisprudencial. De la revocatoria directa. En nuestro ordenamiento contencioso la revocatoria directa está concebida como una prerrogativa de control de la misma administración sobre sus actos que le permite volver a decidir

sobre asuntos ya decididos en procura de corregir en forma directa o a petición de parte, las actuaciones lesivas de la constitucionalidad, de la legalidad, o de derechos fundamentales.

Dispone el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo como causales de revocación de los actos, las siguientes:

- Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.
- Cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él.
- Cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona.

Esta facultad está radicada en la misma autoridad administrativa que lo profirió o en su superior jerárquico y opera de oficio o a solicitud de parte.

En cuanto a la procedencia y oportunidad de la revocatoria directa, los artículos 70 y 71 del Código Contencioso Administrativo previeron las siguientes pautas:

En primer término, señalan que no podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado recursos de la vía gubernativa. Lo anterior significa que existe incompatibilidad entre la procedencia de la revocatoria con el agotamiento de la vía gubernativa, por cuanto la administración ya tuvo oportunidad de enmendar los posibles yerros de su actuación mediante los recursos.

Y, en segundo lugar, dichas normas prevén que la revocatoria podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aún cuando se haya acudido a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, siempre que en este caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda. En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos, bien sean de contenido general o particular y concreto deberán resolverse dentro del término de 3 meses siguientes a la fecha de su presentación.

De otro lado, está claro que para efectos de revocar los actos de contenido general, basta que la Administración decida revocarlos, dada su esencia impersonal y abstracta que no consolida una situación jurídica particular. Por el contrario, cuando se trata de actos de contenido particular y concreto, la normatividad Contenciosa Administrativa ha establecido un procedimiento reglado, en razón de la creación de situaciones

subjetivas, individuales y concretas de los administrados sobre un derecho, protegidos por la Constitución Política en su artículo 58 cuando dice que” [...] se garantizan [...] los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles [...]”.

Es por lo anterior, que el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo estableció las reglas para efectos de revocar directamente los actos administrativos de contenido particular y concreto en los siguientes términos:

“Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medio ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto se necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidn en el sentido de la decisión”.

De la lectura de la norma transcrita se desprende como regla general la imposibilidad de revocar directamente los actos administrativos particulares y concretos, si la Administración no cuenta previamente con el consentimiento expreso del titular del derecho reconocido. No obstante, la norma también estableció excepciones a la regla, esto es, a la posibilidad de revocatoria sin el consentimiento del administrado cuando el acto particular surge de la aplicación del silencio administrativo o cuando el acto ocurrió por medios ilegales.

De la Derogatoria de los actos administrativos de carácter general. La Derogatoria es la abolición de un acto administrativo por decisión unilateral y discrecional de la autoridad u organismo que lo expidió.

Así se tiene que es la misma autoridad que expidió el acto administrativo de carácter general o particular, siempre y cuando este último no haya creado un derecho, la que lo hace desaparecer del mundo jurídico, por razones de conveniencia o de oportunidad en ejercicio de su potestad discrecional de la administración.

Los efectos de la derogatoria son *ex nun*, es decir, siempre a partir del momento que queda en firme la decisión, pero sin que puedan afectarse los derechos que se hubieren consolidado como derechos adquiridos bajo el amparo del acto derogado, no

así los derechos precarios, esto es, los provenientes de permisos licencias, concesiones no contractuales, etc. que se hayan conferido con base en los mismos.

Respecto a los efectos de la derogatoria de los actos generales ha manifestado el Consejo de Estado, en su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que ella surte efectos hacia el futuro, sin afectar lo ocurrido durante su vigencia y sin restablecer el orden violado; inclusive dichos actos pueden ser sometidos al juicio de legalidad, lo que hace que la anulación tenga efectos *ab-initio*, restableciéndose por tal razón el imperio de la legalidad.

Es así como en fallo proferido dentro del expediente No. S-157, actor: Roberto Bruce Raisbeck, en el que actuó como ponente el doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, esta Corporación sostuvo:

“Estima la Sala que, ante la confusión generada por las dos tesis expuestas, lo procedente será inclinarse por la segunda de ellas, pero no es posible confundir la vigencia de una disposición con la legalidad de la misma, como ocurriría si se mantiene la posición que sostiene que sería inoperante y superfluo pronunciarse en los eventos en que la misma administración ha revocado su acto, así éste sea de carácter general e impersonal. Pues, contrario a lo que se había afirmado, opina la Sala que la derogatoria de una norma no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino apenas acaba con la vigencia de la norma en cuestión. Porque resulta que un acto administrativo, aún si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege, y que solo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, lo declara ajustado a derecho. Ello, además, se ve confirmado por los efectos que se suceden en cada evento. La derogatoria surte efectos hacia el futuro, sin afectar lo ocurrido durante la vigencia de la norma y sin restablecer el orden violado; la anulación lo hace ab-initio, restableciéndose por tal razón el imperio de la legalidad.

Y por ello mismo es necesario el pronunciamiento sobre actos administrativos de carácter general, impugnados en ejercicio de la acción pública de nulidad, pues su derogatoria expresa o tácita no impide la proyección en el tiempo y el espacio de los efectos que haya generado, ni de la presunción de legalidad que los cubre, la cual se extiende también a los actos de contenido particular que hayan sido expedidos en desarrollo de ella y durante su vigencia. De lo contrario, el juzgamiento de tales actos particulares por la jurisdicción contenciosa resultaría imposible, pues tendría que hacerse, entre otros, a la luz de una norma, la disposición derogada, cuya legalidad no podía controvertirse por el hecho de no tener vigencia en el tiempo.

Así, las situaciones jurídicas consolidadas al amparo de una norma ilegal, seguramente serán también ilegales, independientemente de la vigencia de esta última, o, a contrario sensu, serán legales si ella lo es también. Pero, como en uno u otro evento ambas están amparadas por la presunción de legalidad, la cual no podría ser controvertida en el evento de una norma derogada, el

resultado de lo anterior será necesariamente el de imposibilitar el juzgamiento objetivo del acto particular de que se trate.

Por ello la Sala opina que, aún a pesar de haber sido ellos derogados, es necesario que esta Corporación se pronuncie sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos de contenido general que se impugnen en ejercicio de la acción de nulidad, pues solamente así se logra el propósito último del otrora llamado contencioso popular de anulación, cual es el imperio del orden jurídico y el restablecimiento de la legalidad posiblemente afectada por la norma acusada, imperio y legalidad que no se recobran por la derogatoria de la norma violadora, sino por el pronunciamiento definitivo del juez administrativo. Y mientras tal pronunciamiento no se produzca, tal norma, aún si derogada, conserva y proyecta la presunción de legalidad que la ampara, alcanzando en sus efectos a aquellos actos de contenido particular que hubiesen sido expedidos durante su vigencia.” (Anales del Consejo de Estado Tomo CXXII, enero-febrero-marzo 1991, pag. 63 y ss.)

Una de las diferencias transcendentales de la revocatoria y la derogatoria la constituyen los efectos de la decisión; el acto administrativo que contiene una revocatoria tiene efectos *ex tunc*, genera efectos hacia el pasado, es decir, a partir de la existencia del acto que se revoca y la derogatoria tiene efectos *ex nunc*, hacia el futuro, es decir, siempre a partir del momento que queda en firme la decisión de derogación.

En punto a los efectos retroactivos de la revocación directa de los actos administrativos, y de los futuros de la derogación de los mismos, esta Sección tuvo oportunidad de pronunciarse en la sentencia del 22 de agosto de 1990. Expediente 285, actor, Julio Cesar Rico Urrego.

En efecto, dijo entonces la Sala:

*“...como se infiere de la simple lectura del texto que integra el segundo de los actos, no se trata de una revocatoria directa, sino de una derogación, figura que difiere notoriamente de aquélla por sus trascendencias en el tiempo. Aunque ambas son formas o modos de extinción de los actos administrativos, sus consecuencias jurídicas en el tiempo son distintas, puesto que al paso que la derogación no es retroactiva (*ex nunc*), es decir deja sin fuerza o vigor el acto abrogado para en adelante, la revocatoria directa (o revocación) se produce por un acto que deja sin efecto, en principio, otro anterior, o sea que, mediante ella, se retrotrae en el pasado como si el acto revocado no hubiera existido...”*

Actos administrativos demandados:

“ACUERDO No. 74 de 2003

(Diciembre 1°)

*Por el cual suprime la subvención al Fondo de Ahorro y Vivienda de la UIS.
"FAVUIS".*

*EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE
SANTANDER en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 30 de 1992,
artículos 77,78 y 79 y el Estatuto General de la Universidad, artículos 21 literales
a, b, y d, 84 y 88,*

CONSIDERANDO:

Que la Universidad estableció " Una subvención al Fondo de Ahorro y Vivienda de la UIS, de acuerdo con los ahorros que efectúen sus trabajadores", según lo dispuesto en el Acuerdo No. 002 de 1996 expedido por el Consejo Directivo, ratificado por Acuerdo Superior 002 de 1996;

Que dicha subvención se hizo extensiva a los ahorradores del Fondo de Ahorro y Vivienda UIS, en cuanto hace a los funcionarios retirados por jubilación", según lo previsto en el Acuerdo 233 de 17 de octubre de 1978, expedido por el Consejo Directivo, ratificado por Acuerdo superior 028 de 30 de octubre de 1978, aclarado por Acuerdo Superior 53 de 30 de junio de 1992;

Que la Contraloría General de la República en el informe de control concurrente subauditoria gubernamental para el ejercicio fiscal de 1999, cuestionó la Subvención por considerarla violatoria de normas constitucionales; así mismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expidió concepto el 26 de abril de 2001, radicación número 1334 en el cual dictaminó que la subvención carece de fundamento jurídico, constituye un auxilio donación prohibido por el artículo 355 de la Constitución Política...

(...)

Que la Universidad carece desde años atrás de capacidad financiera y de disponibilidad presupuestal y de tesorería para atender la subvención con destino al Fondo de Ahorro y Vivienda de la UIS "FAVUIS".

Que la Universidad debe adoptar una política laboral que consulte las nuevas realidades de la regulación legal de los salarios y prestaciones sociales de sus servidores y las disponibilidades presupuestales y financieras de la institución.

ACUERDA

ARTICULO PRIMERO: DEROGAR los siguientes actos administrativos, por los cuales se estableció una subvención con destino al Fondo de Ahorro y Vivienda de la UIS. Acuerdo No. 002 de 1996 expedido por el Consejo Directivo, ratificado por Acuerdo Superior 002 de 1996; Acuerdo 233 de 17 de octubre de 1978, expedido por el Consejo Directivo, ratificado por Acuerdo superior 028 de 30 de octubre de 1978, aclarado por Acuerdo Superior 53 de 30 de junio de 1992.

El presente artículo tendrá efectos inmediatos en relación con los pensionados de la Universidad, sobre las relaciones laborales de todas las personas que ingresen al servicio de la Universidad de Santander a partir de la fecha de expedición del presente acuerdo y respecto de todos los servidores de la Universidad que a partir de la fecha obtengan el reconocimiento de la pensión de jubilación, de vejez de invalidez y sobrevivientes.

ARTICULO SEGUNDO: *las situaciones administrativas particulares y concretas que se hayan consolidado respecto de los servidores vinculados hasta la fecha de expedición del presente Acuerdo se regirán por los efectos de la sentencia definitiva que profiera el Juez de lo Contencioso Administrativo competente en los procesos en que se controvierte la legalidad de los actos administrativos que establecieron la subvención (...)*

(...)

PUBLIQUESE, CÚMPLASE Y EJECUTESE.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO.

GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DESANTANDER

EL SECRETARIO GENERAL”

El segundo acto administrativo demandado es el contenido en el escrito denominado “Proposición” del Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander fechado el 9 de febrero de 2004, cuyo contenido es del siguiente tenor.

“El Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander, examinados los fundamentos del recurso de reposición presentados por FAVUIS, ASOPUIS y la Asociación de Profesionales Pensionados de la UIS, en virtud del cual pretenden que se revoque en su totalidad el Acuerdo Superior 74 de 2003, así como el concepto emitido por el Asesor Jurídico de la Universidad, RESUELVE: negar por improcedente el recurso de reposición. Así lo dispone teniendo en cuenta que el Acuerdo impugnado es un acto administrativo de carácter general no susceptible de recursos por la vía gubernativa, según lo previsto en el artículo 1° del C.C.A.; acto que fue expedido en ejercicio de la competencia funcional del Consejo Superior para adoptar, modificar o derogar actos administrativos de carácter general, conforme el Estatuto General de la Universidad”.

Análisis del cargo. El demandante dirige la demanda contra el Acuerdo No. 74 de 2003, argumentando en el libelo de la demanda y en el escrito contentivo del recurso, que el ente universitario profirió el acuerdo referido, sin tener en consideración que los acuerdos que crearon la subvención con destino al FAVUIS se encontraban demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo que en su sentir la entidad no tenía competencia para derogarlos.

De otro lado, el actor considera que con la revocatoria directa del Acuerdo No. 002 de 1996 expedido por el Consejo Directivo y ratificado por Acuerdo Superior 002 de 1996; del Acuerdo 233 de 17 de octubre de 1978 expedido por el Consejo Directivo y ratificado por el Acuerdo Superior 028 de 30 de octubre de 1978 y aclarado por el Acuerdo Superior 53 de 30 de junio de 1992; se genera un perjuicio irremediable a quienes se beneficiaron de la prestación. Considera que se debió seguir con el procedimiento para la revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto; debiendo la entidad solicitar el permiso previo de los beneficiarios de la subvención para proceder a terminar con los efectos generados con los acuerdos que crearon dicha subvención.

La Sala considera oportuno precisar cual de las figuras resultan aplicables al caso que ocupa la atención si la revocatoria, o la derogatoria.

Por lo anterior, debe precisarse que la revocatoria directa *“es la extinción del acto por vía administrativa, bien por razones de legalidad o de conveniencia o de interés público o social”*¹, y la derogatoria es la abolición por decisión unilateral y discrecional de la autoridad que lo expidió.

Estos conceptos son similares en cuanto tiene como finalidad eliminar una decisión administrativa proferida por la misma entidad que la expidió, pero son disímiles en cuanto a sus efectos, ya que la revocatoria tiene efectos el pasado, la derogatoria tiene efectos hacia el futuro. Lo anterior implica que con la decisión de revocar un acto se afecta a quienes han sido beneficiarios del acto original desde el momento en el que se profirió dicho acto, y con la derogatoria cesan o terminan los efectos del acto original a partir del segundo acto, es decir no modifican las situaciones de los beneficiarios del acto objeto de la derogatoria.

Precisado lo anterior y para determinar la legalidad del acto administrativo acusado, se analizará la naturaleza jurídica del Acuerdo Superior 002 de 1966; del Acuerdo 233 de 17 de octubre de 1978, expedidos por el Consejo Directivo, ratificados por el Acuerdo Superior 028 de 30 de octubre de 1978 y aclarado por el Acuerdo Superior 53 de 30 de junio de 1992.

En este orden se tiene:

¹ Consejo de Estado-Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de julio de 2002, M.P. Ana Margarita Olaya, Exp No. IJ-29

El Acuerdo número 002 de 1966, creó la Subvención al Fondo de Ahorro y Vivienda de la UIS, en los siguientes términos:

“ACUERDO NUMERO 002 DE 1966 (ENERO 27)

Por la cual se establece una subvención al fondo de ahorro y vivienda de la UIS.

EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER en uso de sus atribuciones, y

CONSIDERANDO:

Que es necesario propender por la estabilidad del personal docente y administrativo mediante la creación de incentivos que tiendan a la solución de sus problemas vitales, dentro de los cuales es de importancia primordial el problema de la vivienda propia.

Que la existencia de FONDOS DE AHORRO y VIVIENDA en diferentes entidades semi-oficiales del país, ha dado solución efectiva al citado problema y ha asegurado la estabilidad de sus servidores;

Que a pesar de los esfuerzos que ha venido realizando la UIS para ofrecer justa remuneración a sus servidores, se observa con preocupación el continuo retiro de los mismos para prestar sus servicios bien en la industria, o en países de los cuales se les ofrecen condiciones con las cuales la Universidad está imposibilitada, por el momento, de competir;

ACUERDA

ART. 1º *A partir del primero (1º) de Julio del presente años se establece una subvención al Fondo de Ahorro y Vivienda de la UIS, de acuerdo con los ahorros que efectúen sus trabajadores y sin exceder la siguiente escala:*

Sobre salarios hasta de \$1.300.00 mensuales, un mínimo del 10%.

Sobre salarios hasta de \$2.000.00 mensuales, un máximo del 10% sobre los primeros \$1.000.00; un máximo del 8% sobre los \$1.000.00 y un máximo del 8% sobre el excedente.-

Sobre salarios hasta de \$4.000.00 mensuales, un máximo de 10% sobre \$1000.00; un máximo del 8% sobre los \$1.000.00 siguientes; un máximo del 6% sobre los \$1.000.00 subsiguientes; y un máximo del 4% sobre el excedente.

Para todos los salarios que excedan el límite de \$4.000.00, regirá la escala detallada en el aporte anterior y sobre el exceso cualquiera que sea, un máximo del 2%.

ART. 2º *- Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, se reservará en el presupuesto de la presente vigencia una partida de \$200.000.00 (doscientos mil pesos) M/CTE.*

ART. 3º Para el otorgamiento de la subvención establecida en el artículo 1º, es preciso la constitución y obtención de la Personería Jurídica por parte del FONDO y que en sus estatutos se garantice a la Universidad una efectiva participación en la administración del mismo, con el fin de vigilar el cumplimiento de las funciones para las cuales se crea y que permita la fiscalización de los dineros aportados.

ART. 4º En caso de que el FONDO no sea constituido, que en los estatutos se desconozcan los derechos de la universidad propiamente acordados, o que no se haya obtenido la Personería Jurídica en la fecha que se establece la iniciación del pago del aporte, la Universidad pondrá hacer el traslado de la reserva presupuestal establecida en el artículo 2º.

CÚMPLASE.

**EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO.
EL SECRETARIO GENERAL ENCARGADO”.**

Con posterioridad se expidió el Acuerdo No. 002 de 28 de enero de 1966, proferido por el Consejo Superior de la UIS, ratificando el Acuerdo creador de la Subvención.

Mediante el Acuerdo No. 233 de 1978, el Consejo Directivo de la Universidad decidió extender la Subvención a los trabajadores retirados de la Universidad por jubilación con el fin de que participaran de los derechos consagrados en el artículo 7 de la Ley 4 de 1976; esta decisión se ratificó por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander, UIS, por medio del Acuerdo No. 028 de 1978.

Finalmente el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander, UIS, a través del Acuerdo 053 de 1992 acordó que “a partir del primero (1º.) de Julio de 1992 la subvención al Fondo del Ahorro y Vivienda y a favor de los exfuncionarios pensionados de la Universidad Industrial de Santander, se liquidará teniendo en cuenta el Acuerdo No. 233 de 1978 y tomado como base sólo el componente salarial que sirvió de base para el cálculo del valor mensual de la pensión.

Autorizar al Rector para que de conformidad con el artículo anterior, establezca en cada caso el monto al que asciende el componente salarial que sirvió de base para el cálculo del valor mensual de la pensión de jubilación....”

Así, se debe anotar que los Acuerdos a que se hace alusión en el acto demandado, son aquellos por los cuales se aprobó, se ajustó, se hizo extensiva a pensionados para ser parte del componente salarial que sirvió de base para el cálculo del valor mensual de la

pensión, respectivamente, una Subvención con destino al Fondo de Ahorro y Vivienda de la Universidad Industrial de Santander.

En este orden es forzoso concluir que los actos objeto de la derogatoria son actos administrativos de carácter general y no de carácter particular y concreto que modifican o extinguen una situación particular, como insistentemente lo afirmado por el recurrente, pues si bien estos actos de carácter general tienen la facultad de otorgar beneficios a los servidores o ex servidores de la Universidad que se encuentran en los supuestos fácticos en ellos establecidas, tales actos por si mismos no crean, modifican o extinguen situaciones a título personal, pese a que en aplicación de los mismos podrían expedirse actos posteriores para cada caso en particular.

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que, sobre los Acuerdos: Superior 002 de 1996; 233 de 17 de octubre de 1978, expedido por el Consejo Directivo, ratificado por Acuerdo Superior 028 de 30 de octubre de 1978, aclarado por Acuerdo Superior 53 de 30 de junio de 1992; ya se profirió por esta Sala el juicio de legalidad por medio de la sentencia de 15 de diciembre de 2011, dentro del proceso número: 68001-23-15-000-2001-02652-02(1076-11).

En esa oportunidad la Sala confirmó la decisión del *A quo* de declarar nulos los Acuerdos creadores de la Subvención con destino al FAVUIS, al considerar que los entes territoriales, en este caso la Universidad Industrial de Santander, carecía de competencia para fijar el régimen prestacional de sus servidores y exservidores, destacando que los emolumentos creados mediante los Acuerdos atrás referidos eran una prestación extralegal.

En este punto es pertinente anotar que es a partir de la expedición de la sentencia de 15 de diciembre de 2011, proferida por esta Sala que se restablece el orden jurídico perturbado por los actos administrativos ilegales, y también es a partir de la declaratoria de nulidad que puede devenir el decaimiento de los actos administrativos que reconocieron beneficios a particulares basados en los Acuerdos creadores de la Subvención.

Lo anterior, por cuanto se ha sostenido reiteradamente que la derogatoria de un acto administrativo de carácter general, surte efectos hacia el futuro, pero que para restablecer el orden jurídico perturbado por un acto ilegal se requiere del pronunciamiento definitivo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, toda vez

que los efectos de tal declaración se remontan al momento de su entrada en vigencia de la expedición del acto anulado, tal como se expuso en el fallo de Sala Plena del 14 de enero de 1991, expediente S-157, con ponencia del Doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, ya citada en esta providencia.

Corolario de lo expuesto, concluye la Sala que los Acuerdos creadores de la Subvención, eran actos de carácter general, que por ende la Universidad podía en cualquier momento derogarlos sin seguir el procedimiento establecido para la revocatoria de los actos de carácter particular y concreto, específicamente el referido al consentimiento previo del beneficiario de dichos actos.

Ahora bien, es dable reiterar que el Acuerdo No. 74 de 2003 por medio del cual se derogó la Subvención creada a favor del FAVUIS, tiene efectos desde su firmeza, no se le reconocen efectos retroactivos, es decir, la determinación se produce hacia el futuro y no altera las actuaciones adelantadas al amparo de los Acuerdo derogados, contrario a lo que el recurrente asevera.

De otra parte es importante destacar que del material documental allegado al proceso como prueba, se infiere que la motivación del Acuerdo No. 74 de 2003, se ajusta a las reales circunstancias puestas a consideración de la entidad por la Contraloría General de la República en el informe de Control Concurrente para el ejercicio fiscal de 1999, en el cual se señaló que las disposiciones que crearon beneficios en materia salarial y prestacional de los servidores de la Universidad carecían de sustento jurídico y excedían la autonomía universitaria (fl.s. 73 a 84).

De igual manera, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil el 26 de abril de 2001, profirió un concepto con ocasión a la consulta elevada por el Ministerio de Educación Nacional sobre la legalidad de la subvención que con cargo al programa de Bienestar Universitario, reconocía la Universidad Industrial de Santander a sus empleados y pensionados.

La Sala de Consulta y Servicio Civil en esa oportunidad analizó la naturaleza jurídica de la subvención aprobada mediante los Acuerdos del Consejo Superior de la Universidad de Santander desde el año 1966, a favor de los Servidores y Pensionados por intermedio del FAVUIS, concluyendo que:

“De acuerdo con la prohibición consagrada en el inciso primero del artículo 355 de la Carta, la Universidad Industrial de Santander UIS no puede decretar auxilios ni donaciones a favor del Fondo de Empleados de la Universidad Industrial de Santander FAVUIS por ser éste una empresa asociativa de derecho privado.

Sin embargo, como quiera que en la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre la Universidad y el Sindicato de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia-SINSTRANICOL, Seccional Bucaramanga, para el período comprendido entre el 1o. de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2001, se estableció a cargo de la Universidad la obligación de continuar con el pago oportuno de los aportes para los planes de ahorro y vivienda de sus empleados, considera la Sala que dichos giros pueden hacerse mientras dure el plazo pactado para la vigencia de la convención, pero sólo respecto de quienes tienen la calidad de trabajadores oficiales toda vez que, como antes se dijo, esta clase de servidores pueden celebrar convenciones colectivas que les reconozcan prestaciones sociales superiores a las que establece la ley, pues así lo permite el artículo 150-19.f de la Constitución Nacional.

(...)

Distinto sucede con los servidores que tienen el carácter de empleados públicos, pues el régimen salarial y prestacional a ellos aplicable es única y exclusivamente el consagrado en las normas legales, por lo cual no pueden ser beneficiarios de la referida subvención so pena de que la Universidad incurra en violación de la prohibición contenida en el artículo 355 de la Carta.

Respecto de la posibilidad de que la Universidad continúe pagando la subvención con cargo a los programas de bienestar universitario, en los términos de los artículos 117 y 118 de la ley 30 de 1992 -que organiza el servicio público de la educación superior- es de anotar que las normas citadas disponen que las instituciones de educación superior deben adelantar programas de bienestar universitario para los estudiantes, docentes y personal administrativo, mediante políticas determinadas por el Consejo Nacional de Educación Superior, organismo encargado de crear un fondo de bienestar universitario con recursos del Presupuesto Nacional y de las entidades territoriales, que será administrado por el ICFES; igualmente, cada institución debe destinar por lo menos el 2% de su presupuesto de funcionamiento para tales fines.

*(...) **SE RESPONDE :***

1. La Universidad no puede continuar con el pago de la subvención patronal al FAVUIS, con cargo a los programas de bienestar universitario en los términos de los artículos 117 y 118 de la ley 30 de 1992, ni para los empleados públicos ni para los trabajadores oficiales.

2. La única posibilidad para la Universidad hacer este pago, se da respecto de los trabajadores oficiales amparados por la Convención Colectiva de Trabajo vigente, toda vez que, en relación con estos servidores ya no constituye un auxilio o donación, sino un beneficio laboral reconocido mediante tal Convención” (fls. 85 a 90 vuelto).

Así se tiene que conforme a lo expuesto y a las consideraciones consignadas en el Acuerdo No. 74 de 2003, la entidad demandada tuvo razones suficientes para derogar la subvención de naturaleza prestacional, entre las cuales figura la conveniencia del buen manejo de los recursos públicos a cargo del ente universitario, por lo cual la Sala considera que el demandante no pudo desvirtuar los motivos de conveniencia que expuso la Universidad para expedir el acto acusado.

Así las cosas el acto demandado se ajusta a la normatividad y fue expedido en ejercicio de facultades legales propias del ente universitario, sin que fuera necesario el consentimiento del administrado y tal y como lo afirma el demandante al sustentar el cargo de no cumplimiento de la ley.

Finalmente se reitera, lo anotado por el Tribunal Administrativo de Santander en cuanto que no existe restricción alguna de la administración para derogar un acto de carácter general, que se encuentre sometido al control de la jurisdicción, por cuanto en ellos existe un interés público inmediato, y por tanto ni la Constitución ni la Ley han consagrado para esta clase de actos restricción de esa naturaleza.

Consecuente con lo expuesto, se confirmará la decisión del A quo apelada por el Fondo de Ahorro y Vivienda de la Universidad Industrial de Santander, FAVUIS, mediante la cual se negó la nulidad del Acuerdo No. 74 de 2003 proferido por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B" administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia del 18 de septiembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, negando las pretensiones de nulidad del Acuerdo No. 74 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Universidad Industrial de Santander, dentro del proceso adelantado por el Fondo de Vivienda de la Universidad Industrial de Santander, FAVUIS, contra la Universidad Industrial de Santander, UIS.

Cópiese, notifíquese y ejecutoriada devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ