UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

REVIVISCENCIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES COMO RESULTADO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL CONTROL JUDICIAL COLOMBIANO

María Angélica Rubiano Velásquez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Bogotá D.C., Colombia
2019

REVIVISCENCIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES COMO RESULTADO DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL CONTROL JUDICIAL COLOMBIANO

María Angélica Rubiano Velásquez

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magíster en Derecho – Profundización en Derecho Administrativo

Director:

Doctor César Antonio Cohecha León

Línea de Investigación:

Derecho Administrativo

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Bogotá D.C., Colombia

2019

A mi esposo, a mi hija y a mis padres: gracias por haberme brindado todo su apoyo y comprensión, pero especialmente por el tiempo que ahora les adeudo.

Resumen

El fenómeno de la reviviscencia como figura jurídica representa que, ante la expulsión de una disposición normativa del ordenamiento jurídico por la declaración de su invalidez, otras normas que, habiendo regulado los mismos contenidos pero estando derogadas, deberían regresar a la vida jurídica para suplir ese vacío producido por la declaración judicial. Según el Consejo de Estado, se habla de reviviscencia *cuando se pretende "revivir" los efectos de una ley derogada, por referencias posteriores que nuevas leyes hagan a aquella, o por la declaratoria de inexequibilidad de la ley que hubiere derogado a la anterior*[1].

En Colombia, ese fenómeno ha sido reconocido jurisprudencialmente desde antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, como un mecanismo apropiado para atenuar los efectos negativos que trae consigo la expulsión de una norma del ordenamiento jurídico, particularmente la inseguridad jurídica, la afectación a la confianza legítima y a la supremacía constitucional.

A partir de la Carta Política del 91, las condiciones para su declaración, frente a la expulsión de normas con fuerza de Ley, han sido estudiadas ampliamente por la Corte Constitucional[2], dejando de lado su procedencia automática, para dar paso a su reconocimiento mediante un análisis judicial previo y expreso que evidencie su necesidad para evitar que el vacío normativo afecte el orden constitucional y que esa conclusión derive de una ponderación entre los principios comprometidos: justicia y de seguridad

---

[1] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Rad. 20097. 16 de julio de 2015

[2] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-700 de septiembre de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-501 de mayo de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-421 de mayo de 2006. M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-402 de mayo de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

jurídica. Jurisprudencia que ha sido aplicada de manera extendida por el Consejo de Estado, frente a la expulsión de actos administrativos de carácter general, permitiendo con ello, que revivan actos administrativos derogados.

Sin embargo, esta teoría difícilmente puede ser trasladada al ámbito de la salida temporal de actos administrativos de carácter general, como resultado de la aplicación de la medida cautelar de suspensión provisional en el marco del control judicial, pues el objetivo y la naturaleza de dicha medida es diferente de las declaraciones judiciales de inexequibilidad y nulidad y por ende, ostenta una naturaleza particular, en tanto que persigue la garantía del objeto del proceso, la efectividad de la sentencia y la protección de derechos, al evitar que los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad propios los actos administrativos, conlleven a que su continuada aplicación consolide los daños que el paso del tiempo puede generar durante el trámite propio del control judicial.

Ante esa diferencia que obedece a la naturaleza instrumental, temporal, provisional y mutable de la suspensión provisional como medida cautelar, frente al carácter principal, definitivo y con efectos de cosa juzgada de los fallos de nulidad y de inexequibilidad, la reviviscencia sería improcedente si no fuera porque la cesación de los efectos de los actos administrativos, también compromete la seguridad jurídica y la supremacía constitucional, haciendo necesaria su aplicación, pero exigiendo que la misma se realice en las condiciones descritas por la Corte Constitucional: de manera expresa, pues no hacerlo en esas condiciones podría generar los mismos efectos indeseados, dado que se dejaría en manos de la administración la definición de las disposiciones aplicables a casos concretos.

Palabras clave: Reviviscencia, nulidad, inconstitucionalidad, suspensión provisional, efectos ex tunc, efectos ex nunc, justicia, seguridad jurídica, confianza legítima.

Abstract

The phenomenon of reviviscence as legal concept means that when a regulatory provision leaves its legal regime after being declared invalid, former norms used to regulate the same matters should get back into the legal system to fill the gap of this judicial declaration.

In Colombia this phenomenon has been acknowledged by law even before the 1991 Political Constitution was issued as a right mechanism to mitigate any negative impact of this removal, specifically from legal uncertainty, legitimate confidence affectation and constitutional supremacy.

Based on the 1991 Political Constitution, when there is a removal of any norm with force of law, the conditions for this declaration have been largely studied by the Constitutional Court, leaving aside its automatic provenance, for its acknowledgment by a previous judicial analysis to demonstrate the requirement to avoid that this normative gap affects the constitutional order and the conclusion to be the result of a deliberation between the principles involved: justice and legal certainty. Jurisprudence that has been highly employed by the Council of State to face general administrative acts removal to bring others abolished administrative acts back.

However, this theory is difficult to be shifted to this temporary removal of general administrative acts as a result of the use of the precautionary measure of provisional suspension under judicial control, given that its goal and nature are different and particular while it pursues an eventual decision therefore it limits the possibility of any harm generated because of time during the process, characteristic of the judicial control.

Considering this the reviviscence would be inappropriate if it were not for the cessation of effects of the administrative acts as it compromises the legal certainty and the constitutional supremacy, making it necessary its implementation but also calling for compliance to be under the conditions described by the Court: explicitly mentioned, without this conditions it could generate the same undesirable effects given that it would be the administration the one to define applicable norms.

Keywords: Reviviscence, invalidity, unconstitutionality, provisional suspension, ex tunc effects, ex nunc effects, justice, legal certainty, legitimate confidence.

Contenido

Pág.

ResumenVII

Introducción 2

1. La figura de la reincorporación de normas o "reviviscencia" en el derecho colombiano 9

1.1 Desarrollo frente a las normas con fuerza de Ley 9

1.2 Desarrollo de la teoría de la reviviscencia frente al control judicial de actos administrativos 20

1.2.1 Desarrollo de la teoría como consecuencia de la suspensión provisional de actos administrativos de carácter general.....22

1.3 Diferencias entre las figuras de la inexequibilidad, la nulidad y la suspensión provisional, para evaluar la aplicación de la reviviscencia 28

1.3.1 Inexequibilidad 29

1.3.2 Nulidad.....32

1.3.3 Suspensión provisional 33

2. ¿Reviviscencia automática o declarada?.....39

2.1 Efectos lesivos de la medida cautelar de suspensión provisional de actos administrativos 39

2.2 Garantías constitucionales por evaluar para determinar la procedencia de la reviviscencia en cada caso concreto. 47

2.2.1 Confianza legítima 47

2.2.2 Supremacía constitucional 52

2.2.3 Seguridad jurídica 55

2.3. Ponderación de principios 62

3. Procedencia declarada de la reviviscencia para atenuar los efectos nocivos de la suspensión. 65

3.1 Caso particular: Decreto Distrital 364 de 2013. 65

3.2 Facultades y deberes del juez en un Estado Social de Derecho.....68

3.3 Ejercicio de las facultades del juez administrativo en el reconocimiento y declaración de la reviviscencia por la aplicación de la suspensión provisional 74

3.3.1 El carácter declarativo de la reviviscencia 83

Conclusiones.....90

Bibliografía 98

Introducción

De acuerdo con el diccionario de la Lengua Española, publicado por la Real Academia Española[3], la reviviscencia como concepto, es la acción y efecto de revivir, término que a su vez significa resucitar o volver a la vida.

Por esa misma vía en el ámbito jurídico, el concepto referido hace alusión a la posibilidad de que una norma que ha salido del ordenamiento jurídico producto de su derogatoria, recupere su plena vigencia en razón de la ineficacia de la cláusula derogatoria[4], resultante de la declaración de inexequibilidad de la ley o de la nulidad del acto administrativo que la contiene.

Esta reincorporación tiene como propósito fundamental, remediar el vacío normativo generado por la declaración judicial que puede resultar más lesivo al orden constitucional, al someter a indefinición jurídica una materia específica, y aunque en Colombia no está reconocida normativamente como en otras latitudes[5], jurisprudencialmente ha sido admitida su procedencia en condiciones particulares como entrará a verse más adelante.

---

[3] REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. Madrid, España. 23ª edición. Disponible en <https://dle.rae.es/?w=reviviscencia>

[4] C-402 de 2010. Op.cit, p. VII.

[5] AUSTRIA. Asamblea Constituyente, Constitución de Austria, 1920. Disponible en: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/aus-cttn-esp.pdf>. Artículo 140, inciso 6º. "*Anulada por el Tribunal Constitucional una ley como anticonstitucional, volverán a entrar en vigor el mismo día en que surta efecto la derogación, a menos que el fallo haya dispuesto otra cosa, las disposiciones legales que hubieran sido derogadas por la ley que el Tribunal haya declarado anticonstitucional. Se deberá especificar, además, en la propia publicación relativa a la anulación de la ley si vuelve a entrar en vigor alguna disposición legal y en caso afirmativo, cuáles*"

En ese sentido, la Corte Constitucional ha depurado su tesis de la reviviscencia de las leyes como resultado de la declaratoria de inexequibilidad, hacia un análisis previo y expreso en garantía de la supremacía de la Constitución.

Por su parte, el Consejo de Estado, sin considerar las diferencias y finalidades entre las figuras jurídicas de la inexequibilidad y de la nulidad, ha empleado la misma tesis para el caso de la reviviscencia de los actos administrativos en ejercicio del medio de control de nulidad.

Sin embargo, en la aplicación de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos generales, muy poco se ha dicho en instancia judicial y, en ese sentido, no hay claridad sobre la procedencia o no de la reviviscencia de los actos derogados ante el vacío normativo generado por dicha medida cautelar, situación evidenciada, por ejemplo, en el caso de la suspensión provisional del Decreto 364 de 2013- Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital- en la que el Consejo de Estado al adoptar esa medida cautelar, no analizó ni se pronunció expresamente sobre los efectos que la misma podría traer con su aplicación, ni advirtió la reincorporación de las normas anteriores derogadas por esta norma suspendida como uno de los efectos de la suspensión, lo que derivó en una incertidumbre que afectó y paralizó temporalmente el desarrollo de la planeación territorial en la ciudad. Declaración que adicionalmente, fue proferida sin competencia, ya que tratándose de un acto administrativo emitido por funcionarios del orden distrital, su estudio le correspondía a los jueces administrativos en primera instancia, de acuerdo con el numeral 1º del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011.

De esa manera, para salvaguardar la seguridad jurídica y el principio de confianza legítima, se torna necesaria una reflexión sobre la procedencia y la conveniencia de la reviviscencia de los actos administrativos generales derogados expresa o tácitamente por actos administrativos suspendidos provisionalmente y con ello, contribuir en la consolidación de una teoría de la reviviscencia aplicable en los casos de suspensión provisional, como la que ha venido refinando la Corte Constitucional ante la declaración de inexequibilidad de las normas con fuerza de ley.

Ante la carencia de doctrina y jurisprudencia reciente en la materia que analice, entre otros efectos, el de la reincorporación de los actos administrativos derogados por actos

suspendidos provisionalmente en sede judicial, es necesario un análisis a la luz de la actual Carta Política, que considere las facultades del juez de lo contencioso administrativo; el alcance temporal y transitorio de la medida cautelar de suspensión provisional; la confianza legítima de quienes han actuado a la luz y bajo la vigencia del acto que se suspende; la presunción de completitud y perfección del ordenamiento jurídico que se supone pleno y suficiente para sanear las lagunas que puedan presentarse y la diferencia de efectos y finalidades entre las figuras procesales de la inexequibilidad, la nulidad y la suspensión provisional, para predecir la posibilidad de una eventual reviviscencia automática

De esa manera, será necesario preguntarse ¿Procede la reviviscencia automática de los actos administrativos generales que han sido derogados por actos administrativos suspendidos provisionalmente por el juez de lo contencioso administrativo en ejercicio del control judicial colombiano?

Al considerar las características temporales de la suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar aplicable en el control judicial colombiano, pero también los posibles efectos nocivos sobre los derechos de personas indeterminadas que podría generar el vacío jurídico resultante de dicha cesación temporal, no es clara la procedencia de la reviviscencia de los actos administrativos generales derogados por actos administrativos suspendidos provisionalmente por el juez de lo contencioso administrativo, de forma automática

Entendiendo la naturaleza jurídica de la medida cautelar de suspensión provisional y los efectos temporales de su aplicación, a diferencia de los efectos derivados de las figuras jurídicas de nulidad y de inexequibilidad, podría pensarse de manera preliminar, que la reviviscencia automática de los actos administrativos generales previamente suspendidos, sin un análisis expreso, no sería procedente en estos casos. Esto, considerando que a pesar de que un requisito de mención expresa por parte del Juez de conocimiento, no está previsto ni por la Constitución ni por la ley, lo cierto es que ya la Corte Constitucional ha señalado que debe existir un reconocimiento de la reviviscencia de normas anteriores que se hace para constatar expresa y públicamente la procedencia de la misma ante el cumplimiento de los requisitos previstos para su aplicación.

Sin embargo, no puede perderse de vista que la reviviscencia de los actos administrativos generales como resultado de la aplicación de esta medida cautelar en ejercicio del control judicial, puede ser el único medio para atenuar los efectos jurídicos propios de dicha suspensión, siempre que el juez de conocimiento concluya, del contexto normativo existente, que es la única forma de evitar un vacío así sea temporal en el ordenamiento jurídico, que pueda lesionar la supremacía de la Constitución y el respeto a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados.

La evaluación de los efectos nocivos de la suspensión misma justifica su aplicación por parte del juez, si éste analiza y concluye, en ejercicio de sus facultades procedimentales, y bajo el contexto constitucional vigente, que es la única forma de atenuar dichos efectos sobre los derechos de personas indeterminadas y en garantía de la seguridad jurídica y la supremacía constitucional.

Con este postulado se llega a una hipótesis: solo bajo esa concepción sería posible sostener la procedencia de la teoría de la reviviscencia o reincorporación de actos administrativos de carácter general como resultado de la suspensión provisional en el ordenamiento jurídico colombiano, reconociendo que el Juez en su importante tarea creadora, puede solventar los efectos de las significativas diferencias que distancian la aplicación de dicha teoría en las sentencias obtenidas en ejercicio del control judicial, frente a los autos que decretan la suspensión provisional.

Así las cosas, para establecer si procede de forma automática la reviviscencia de los actos administrativos generales que han sido derogados por actos administrativos suspendidos provisionalmente por el juez de lo contencioso administrativo en ejercicio del control judicial colombiano, se proponen los siguientes objetivos:

Describir la forma en que se ha desarrollado la teoría de la reviviscencia normativa en Colombia a nivel doctrinario y jurisprudencial, para verificar su aplicación frente a la medida cautelar de suspensión provisional.

Analizar las diferencias y atributos propios de los actos administrativos y las leyes y, por esa misma vía, los efectos de las instituciones jurídicas de inexequibilidad de las normas con fuerza de ley, nulidad y suspensión provisional de actos administrativos.

Examinar los principios jurídicos que pueden verse en juego con el vacío que puede derivar de la decisión de suspender provisionalmente un acto administrativo de carácter general y, a su vez, de la admisión de la reviviscencia automática.

Analizar el papel de la figura del juez en el Estado Social de Derecho, en particular, la labor creadora de los jueces cuando no existen disposiciones normativas aplicables en casos concretos, o que existiendo, no son suficientes para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos en juego.

Establecer las condiciones en las que procedería la reviviscencia de un acto administrativo general derogado por un acto administrativo suspendido provisionalmente, como medida para menguar los efectos lesivos sobre los derechos de sus destinatarios, que puedan producirse por el vacío jurídico generado como resultado de esa cesación temporal.

La presente investigación implica, entonces, el ejercicio de una descripción del problema de investigación, del contexto jurídico en el que se plantea y las posibilidades existentes a la luz de la jurisdicción constitucional a través de la teoría de la reviviscencia de normas con fuerza de ley, para luego prescribir una solución adecuada en la interpretación a partir de la revisión de dicha teoría para su aplicación frente a la suspensión de los actos administrativos dada la indeterminación normativa existente en este ámbito (laguna), todo esto a través de la implementación de investigación *lege lata*, de acuerdo con los conceptos sugeridos por Christian Courtis[6].

Para esos efectos, se partirá de un estudio histórico de la jurisprudencia vigente en la materia, tanto a nivel nacional como extranjera para explicar la teoría de la reviviscencia en el ordenamiento jurídico colombiano; de la presentación de los principios que pueden estar en juego al momento de evaluar la procedencia de la reincorporación de normas; del estudio de la doctrina que contempla algunas soluciones generales frente a casos específicos de expulsión de normas del ordenamiento jurídico; de la descripción, estudio y

[6] COURTIS, Christian. El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En: Observar la Ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica. Madrid: Ediciones Trotta. Págs. 105 a 155.

comparación de las instituciones jurídicas de inexequibilidad, nulidad y suspensión provisional; de una revisión de las disposiciones, la doctrina y la jurisprudencia que consagran y analizan las funciones y facultades del juez en general, y de los jueces constitucional y contencioso, en particular, en la expedición de fallos y decisiones provisionales, y, sin que implique un estudio de caso, se enunciarán las diferentes alternativas existentes tanto en la doctrina, como en la jurisprudencia y en las disposiciones normativas vigentes a la luz del caso particular de la suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 2013 en el que se presentaron todos los efectos indeseables que pretenden evitarse con la interpretación que arroje como resultado esta investigación.

Una vez revisado el panorama normativo y jurisprudencial, se espera proponer una interpretación lo más cercana posible al reconocimiento de tres principios constitucionales básicos en la teoría –seguridad jurídica, confianza legítima y supremacía constitucional frente a los casos en los que provisionalmente un juez resta los efectos jurídicos de un acto administrativo de carácter general.

En ese sentido, el presente texto se encuentra dispuesto en tres capítulos. El primero de ellos recapitula la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en torno a la figura de la reviviscencia y evalúa las diferencias existentes entre las figuras de inexequibilidad de las normas con fuerza de ley, de nulidad y de suspensión provisional de actos administrativos; El segundo capítulo evalúa los efectos que se derivan de la aplicación de la medida cautelar de suspensión provisional, junto con las garantías constitucionales que deben ser ponderadas al resultar comprometidas en el análisis de legalidad de las normas y ante la expulsión de las mismas del ordenamiento jurídico; El tercer capítulo estudia el papel del juez en el Estado Social de Derecho y su tarea creadora en casos como el presentado por la suspensión del Decreto Distrital 364 de 2013, y finalmente la sección de conclusiones, en la que recogiendo los elementos relevantes de los primeros tres capítulos, se resuelven preguntas en torno a la problemática objeto del presente estudio y que permiten responder la pregunta de investigación.

1. La figura de la reincorporación de normas o “reviviscencia” en el derecho colombiano

1.1 Desarrollo frente a las normas con fuerza de Ley

En 1958 el Consejo de Estado desarrolló una tesis de reviviscencia automática como efecto natural frente a la declaración de inexequibilidad de una disposición legal. El Consejo partió de la base de que los efectos de la nulidad y de la inexequibilidad eran los mismos, configurando una ficción jurídica consistente en que la ley inexequible nunca estuvo en vigor y, en consecuencia, la cláusula derogatoria no cobró vigencia[7].

En ese pronunciamiento el Consejo de Estado reconoció expresamente la existencia de dos tesis en pugna: la primera de ellas, consistente en que la declaratoria de inexequibilidad de una norma con fuerza de ley, equivale a la de una nulidad con todos sus efectos. La segunda, que considera que se trata de una simple derogatoria, tal como la que el Legislador en su competencia puede expedir, con las consecuencias propias de esta figura.

Ante la inexistencia de jurisprudencia en torno al tema, el Consejo de Estado acudió a la obra “Inexequibilidad de la Ley” de Fernando Garativo[8], quien señaló que el fallo de inexequibilidad no tiene la naturaleza de una derogatoria dado que esta última es una figura propia de la autoridad que expide la norma y no del órgano de control judicial. Además,

---

[7] COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado. Anales del Consejo de Estado. Sentencia del 17 de noviembre de 1958. Tomo LXII Num. 387-391 años 1958-1960. C.P. Guillermo González Charry.

[8] GARAVITO Fernando. Inexequibilidad de la Ley, tomo II, "Jurisprudencia de la Corte". 1921. Citado en: Sentencia del Consejo de Estado del 17 de noviembre de 1958. Tomo LXII Num. 387-391 años 1958-1960. C.P. Guillermo González Charry.

teniendo efectos únicamente hacia futuro, tal como los tiene la derogatoria, el fallo de inexequibilidad sería ineficaz en la protección de los derechos afectados porque su vulneración no podría repararse.

También indicó que la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de esta acción de constitucionalidad solo puede limitarse a examinar si la norma es o no violatoria de la Constitución, sin tener en cuenta las consecuencias de su declaración, aunque la misma tenga efectos desde la expedición de la norma ya que se entiende que la infracción es inherente a la ley. De allí, el Consejo concluye entonces que la inexequibilidad no es una derogatoria.

En paralelo, al describir el significado de la inexequibilidad, como la carencia de efectos jurídicos de una norma, este autor concluyó que esa figura equivale a una declaración de nulidad, y recordó cómo éste es un tecnicismo propio de algunas Constituciones hispanoamericanas que califican de nulas aquellas normas que violan su Constitución.

Así las cosas, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 1519 del Código Civil, que señala que hay objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la Nación; y que según el artículo 1741 *ibídem*, la nulidad producida por un objeto o causa ilícita es nulidad absoluta, el autor sustenta su teoría frente a los efectos de nulidad de la declaratoria de inexequibilidad de una norma. Lo que es consistente con el hecho de que la nulidad tiene como efecto, restituir las cosas al estado en que estaban antes de la expedición de la norma nula, a diferencia de la derogatoria, la cual deja en firme los efectos producidos por la norma.

Así, concluye lo siguiente:

> Se explica entonces que cuando es el Congreso quien deroga una norma anterior, esta, por razón de los efectos anotados, no puede revivirse o entenderse resurgida al ordenamiento jurídico sino mediante una reproducción completa de ella por un nuevo acto del legislador. En cambio, cuando tal derogatoria ha sido hecha por una ley o por un decreto-ley declarados inconstitucionales, teniéndose tal acto por no dictado, los preceptos que derogó no requieren de un nuevo acto del Congreso ni de una expresa

> manifestación de la Corte para que revivan, pues la sola ejecutoria del fallo rescata para ellos la fuerza constitucional que les garantiza su imperio.

A su vez, la Corte Suprema de Justicia consideró el carácter especial de las sentencias de inexequibilidad y sus efectos hacia futuro, lo cual, bajo la concepción ideológica de que el Juez Constitucional no tiene facultades legislativas, llevó a la Corte a concluir que una vez declarada la inexequibilidad de una norma, solo el Legislador podría completar el vacío resultante[9].

En este caso, ante la demanda de inexequibilidad del artículo 146 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, norma que había sido derogada expresamente por el Acto Legislativo 1 de 1979, fue estudiada por la Corte al compartir las consideraciones del demandante en el sentido de que la misma había recobrado su vigencia por obra de la declaración de inexequibilidad previa de la norma derogatoria. Particularmente, la Corte diferencia nuevamente los efectos de la derogatoria y de la inexequibilidad señalando que la primera figura permite que las consecuencias de la norma subsistan sin que las disposiciones derogadas por ella puedan recobrar vigencia en la medida en que esa es una competencia exclusiva del legislativo por tratarse del ejercicio de una potestad de naturaleza política; mientras que la inexequibilidad trae consigo la desaparición, hacia futuro, de las consecuencias de la aplicación de la norma y permite brindar protección a los derechos particulares ya vulnerados hacia el pasado, restableciendo las cosas a su estado inicial.

Luego de expedida la Carta Política de 1991, la Corte Constitucional[10] abordó nuevamente el tema en la sentencia que examinó la constitucionalidad del Decreto Ley 2911 de 1991, por el cual se modificó el Estatuto Tributario y el cual fue expedido en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, señalando que la decisión de inexequibilidad allí tomada no desencadenaba ningún vacío normativo ni colocaba a sus destinatarios ante un abismo preceptivo, al considerar que el efecto natural y único de

---

[9] COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia del 22 de junio de 1982. Gaceta Judicial T-171. M.P. Luis Carlos Sáchica y Ricardo Medina Moyano.
[10] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-608 de diciembre de 1992. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

tal declaración era la reviviscencia automática de las normas previamente derogadas y que regulaban tales materias, sin hacer mayores consideraciones ni explicaciones en torno a esta conclusión.

Dos años más tarde, esa Corporación[11], en la sentencia que analizó la constitucionalidad de la Ley 84 de 1993, sobre asuntos electorales, por haber sido tramitada como ley ordinaria y no como ley estatutaria y haber violado el principio de unidad de materia, estableció que con la declaratoria de inexequibilidad se restauraban de pleno derecho las normas derogadas, siempre que no fueran contrarias al ordenamiento constitucional. Esta tesis encontró su fundamento en los pronunciamientos judiciales de las altas Cortes proferidos antes de la expedición de la Constitución del 91, así como en los efectos de este tipo de pronunciamientos, y en la consideración de que, de no aceptarse la tesis de la reviviscencia, el control constitucional se tornaría ineficaz, porque la supremacía constitucional se vería amenazada por el vacío normativo.

En distinto sentido falló la Corte Constitucional en el año de 1997, al estudiar la exequibilidad de las disposiciones normativas que constituyeron la base jurídica del denominado sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC-, al indicar, en ejercicio de la facultad de precisar los efectos de sus fallos que, a pesar de su inconstitucionalidad, tal declaración no traería consigo la reviviscencia de las disposiciones derogadas por dicho régimen, dado que esto implicaría admitir que continuaron rigiendo disposiciones que, por su contenido y trámite de expedición, no se ajustan a la actual Carta Política, ya que en la actualidad su materia objeto de regulación tiene reserva de Ley Marco y estaban contenidas en decretos autónomos, con fundamento en la Constitución de 1886 que finalmente desaparecieron por virtud del Decreto 1730 de 1991[12].

En todo caso, esta última posición se articuló con la tesis de que la reviviscencia automática o *ipso iure,* solo es procedente cuando las disposiciones que se reincorporarían al ordenamiento jurídico no contradigan los preceptos constitucionales, entrañando así un

---

[11] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-145 de marzo de 1994. M.P. Alejando Martínez Caballero.
[12] C-700 de 1999. OP.cit, p. VIII

análisis expreso por parte del juez, a través de una decisión menos comparativa y más analítica en el ejercicio de la función de guardián de la Constitución.

Por su parte, en el año 2001, al analizar la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 510 de 1999, por cargos de violación al principio de unidad de materia y de consecutividad e identidad en su expedición, la Corte Constitucional invoca nuevamente la jurisprudencia de esa Corporación consistente en que la declaratoria de inexequibilidad de una norma implica la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones por ella derogadas, siempre que ello se requiera para asegurar la supremacía de la Constitución lo que implica que "*se debe determinar el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica y establecer si el fallo tiene efectos únicamente hacia futuro o si también cobija situaciones consolidadas en el pasado, evento en el cual restablecen su vigencia aquellas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional*[13]".

Lo anterior, con fundamento en los fallos y pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, previamente enunciados, así como en la doctrina italiana de Mauro Cappelletti, quien había señalado que: "*Una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiere sido abrogada por una ley posterior, y, por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad*"[14], junto con algunos antecedentes normativos como el artículo 83 de la Ley 38 de 1989, según el cual: "*Si la Corte Suprema de Justicia declarare inexequible la ley que aprueba el presupuesto general de la nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto. La misma norma se aplicará en caso de suspensión provisional de una o varias apropiaciones de la ley o del decreto*." Recogiendo, de esta manera, los pronunciamientos de las altas Cortes frente a esta materia.

---

[13] C-501 de 2001. OP.cit, p. VIII

[14] CAPELLETTI, Mauro. El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado; Revista de la Facultad de Derecho, México 1966. Facultad de Derecho, UNAM.

Posteriormente, en sentencia C-432 de 2004, la Corte al examinar la constitucionalidad del Decreto 2070 de 2003, cuyo contenido buscaba reformar el régimen pensional de las fuerzas armadas en ejercicio de las facultades excepcionales conferidas para estos efectos por el Congreso de la República, declaró inexequible su contenido, al considerar que el mismo estaba sometido a reserva de Ley Marco y frente al eventual vacío normativo resultante de dicha declaratoria indicó que se configuraba la automática reincorporación de las disposiciones derogadas, en tanto que era necesario para garantizar la integridad y supremacía constitucional, pues solo así se podrían salvaguardar los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y trabajo de los miembros de las fuerzas armadas.

Sin embargo, no puede dejarse de lado el pronunciamiento realizado por Jaime Araújo Rentería, quien a través de aclaración de voto en ese caso concreto, manifestó no estar de acuerdo con el efecto de reviviscencia automática producto de la inexequibilidad, reiterando así sus argumentos previamente propuestos en otros pronunciamientos de constitucionalidad.

Al respecto, el Magistrado Araújo señaló que la tesis defendida de vieja data por la Corte, relativa a que en el ordenamiento jurídico no pueden existir vacíos, es una falacia y tiene fundamentos equivocados, ya que el hecho de que no exista regulación jurídica en uno o varios aspectos de la existencia humana, no significa un vacío, sino simplemente una relación negativa en la que el derecho no ha tocado al hombre y, por ende, un ámbito de libertad para su actuación, que no le ha establecido requisitos ni prohibición alguna.

Para ilustrar su tesis, planteó el caso de la libertad de tránsito admitiendo que los individuos tienen la libertad de transitar por los parques públicos, pero si se dicta una Ley A que somete ese tránsito a un permiso y luego se profiere otra Ley B que, además de derogar la anterior Ley, establece que aparte del permiso es necesario contar con un certificado médico para transitar; la declaratoria de inexequibilidad de esta última Ley B no implica que la Ley A reviva, sino que las personas pueden volver a transitar por los parques públicos sin requisito ni condición alguna, retornando con ello al reino de la Libertad como presupuesto básico del Estado de Derecho, “*que es el que las personas no necesitan de ninguna autorización para ejercer sus derechos*”.

Con ello lo que buscaba señalar es que la declaración de inconstitucionalidad lo que produce es un ámbito de la vida humana que deja de estar regulada, desapareciendo así las obligaciones jurídicas que habían sido impuestas y dando paso a la libertad jurídica en esa materia, y como la Corte Constitucional no tiene reconocida legalmente una facultad expresa en ese sentido, la reviviscencia no podría producirse de ninguna manera ante una declaratoria de inexequibilidad de su parte, concluyendo que:

> La única manera de lograr que reviva la ley que ha sido derogada por la norma declarada inconstitucional; es darle a la Corte Constitucional de manera expresa la facultad para que al momento de proferir el fallo de inexequibilidad decida si la ley abrogada recobra su vigencia, que fue lo que hizo la Corte Austriaca al darle a la Corte Constitucional esta facultad en una norma que decía: "cuando mediante decisión de la Corte Constitucional venga declarada inconstitucional una ley o parte de ella, las normas jurídicas abrogadas por tal ley vuelven a recobrar su vigencia con la decisión de la Corte, salvo que esta última no disponga diversamente". Esta norma es la que falta en el ordenamiento jurídico colombiano. Como se puede observar la decisión de la Corte Constitucional Austriaca que no solo anulaba una ley sino que también revivía la norma derogada, no era un simple acto negativo de legislación sino también un acto de legislación positiva.

En similar sentido, la Corte, a través de sentencia C-421 de 2006, aclaró la posibilidad y pertinencia que tiene el examen de constitucionalidad sobre una disposición derogatoria, al resaltar que ella no agota su contenido con su sola expedición al dejar sin efecto las normas que deroga expresamente, sino que ella también produce un efecto normativo específico en el ordenamiento jurídico, por lo que pueden ser objeto de control judicial. Sumado a ello, la Corte indicó que los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad sobre una cláusula derogatoria tienen también un efecto característico, que es la reviviscencia de las normas derogadas por esa disposición inexequible, la cual solo es posible si la norma reincorporada no es contraria a la Carta Política y, en caso de ser necesario, para garantizar su integridad y supremacía; pronunciamiento que rompe, entonces, con las características de inmediatez y naturalidad propias de la reviviscencia automática, al señalar que:

> Cabe señalar al respecto que si bien la posibilidad de que una disposición que había sido derogada readquiera vigencia como consecuencia de la declaratoria de

> inexequibilidad de la derogatoria no es automática y supone que la disposición que "revive" no sea contraria al ordenamiento superior y además que ello sea necesario para asegurar la supremacía de la Constitución, es claro para la Corte que en el presente caso esos presupuestos se encuentran reunidos.

En el caso objeto de análisis, la Corte concluyó que el requisito de necesidad estuvo dado por la vulneración a la Carta Política generada en que la cláusula derogatoria ahora declarada inexequible, dio lugar a la falta de operatividad de la carrera notarial al dejar sin reglamentación un elemento esencial para armonizar la ley con la Constitución: la determinación del órgano competente que regula el concurso para el nombramiento de los notarios en propiedad, vulnerando con ello los principios de igualdad y acceso a la carrera notarial, entre otros, previstos en el artículo 131 superior.

En esos términos, se observa un viraje en la tesis de la Corte desde su postura inicial, en la que sostenía el principio de reviviscencia automática, hasta aquella en la que la reincorporación de las disposiciones derogadas por la norma declarada inexequible supone que la disposición revivida no sea contraria al ordenamiento superior y además que dicha reincorporación al ordenamiento jurídico sea necesaria para asegurar la supremacía de la Constitución, demandando para ello un pronunciamiento judicial expreso, junto con un análisis detallado del contenido de la disposición que podría reincorporarse.

Finalmente, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad del artículo 78 de la Ley 160 de 1994, la Corte estableció que la posibilidad de considerar revividas normas derogadas, depende del cumplimiento de las condiciones que demuestren que la reincorporación es la única herramienta útil para la protección de valores constitucionales, sin que ese pronunciamiento goce de naturaleza declarativa, evaluando: "*i) si el vacío normativo es de tal entidad que el orden constitucional se pueda ver afectado y ii) efectuar una ponderación entre los principios de justicia y seguridad jurídica*"[15].

En este caso específico, la Corte estudiaba la disposición que prevé el cobro de una tasa por los servicios de titulación a los adjudicatarios de terrenos baldíos por parte de la Junta

[15] C-402 de 2010. OP.cit, p. VIII

Directiva del Incora, delegando en una autoridad administrativa los beneficios del servicio, el sistema y método de cálculo para fijar los costos y forma de reparto de un tributo, por considerarlo vulneratorio del principio de legalidad del tributo, lo que dio lugar al análisis para la determinación de la vigencia de dicha disposición, al considerar que esa Ley había sido derogada expresamente por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007. Sin embargo, esta última ley había sido declarada inconstitucional mediante sentencia C-175 de 2009, en la cual además se señaló que los efectos de dicho pronunciamiento serían solamente hacia futuro, pero sin hacer alusión alguna frente a la posibilidad de reincorporación de las disposiciones por ella derogadas previamente.

Con ello, la Corte recapituló toda la jurisprudencia en torno a esta teoría y reiteró cómo la derogatoria de una norma no revive las disposiciones por ella derogadas, comparando sus efectos con las de la declaratoria de inexequibilidad, al señalar que el primero de ellos es un fenómeno de teoría legislativa que obedece exclusivamente a la libertad política del legislador y como acto de voluntad política obedece a criterios de conveniencia político-social, trayendo con ello, que sus efectos sean solo hacia futuro; mientras que la inexequibilidad como decisión judicial se genera ante un conflicto normativo entre una norma y la Constitución en aras de proteger la supremacía de ésta última, de allí que dicha declaratoria pueda tener efectos desde el nacimiento mismo de la norma que es objeto de análisis constitucional.

En esta sentencia, la Corte además señaló que era parte de la tradición jurídica nacional, la posibilidad de reviviscencia de normas ante la inexequibilidad de las disposiciones derogatorias, con efectos particulares, restituyendo sus efectos con el fin de evitar la existencia de vacíos normativos y, con ello, la afectación a la seguridad jurídica por falta de regulación específica en una materia.

Resaltó, en particular, que frente a una declaratoria de inexequibilidad, el reconocimiento de la reviviscencia de normas anteriores no tiene carácter declarativo, sino que se hace tan solo para constatar expresa y públicamente la procedencia de la misma ante el cumplimiento de los requisitos previstos por la misma Corte para su aplicación, reconociendo al efecto que: "*la previsión de consideraciones expresas sobre la materia es una herramienta útil para el mantenimiento de la seguridad jurídica. No obstante, la procedencia de la reincorporación deberá analizarse en cada caso concreto, a partir de los*

criterios antes anotados, puesto que un requisito de mención expresa por parte de la Corte en la sentencia que declara la inexequibilidad de las normas derogatorias no está previsto ni por la Constitución ni por la ley, por lo que no puede adscribírsele naturaleza declarativa".

Frente al examen de constitucionalidad realizado en el caso objeto de estudio, la sentencia consideró que la Ley 1152 de 2007, además de ser un cuerpo normativo sistemático por contemplar una regulación integral de la materia, tenía directa relación con la realización y materialización de derechos fundamentales de primer orden, pues de su aplicación dependían el mínimo vital y el acceso a la tierra agraria por parte de los campesinos. De esa manera, la reincorporación de las normas derogadas por esa disposición, era necesaria para la protección de bienes y valores constitucionalmente protegidos, pues actuar en contrario, permitiendo el vacío normativo generado naturalmente ante dicha inexequibilidad, sería incompatible con la supremacía constitucional. Este análisis le permitió a la Corte realizar el examen de constitucionalidad de la norma efectivamente reincorporada al ordenamiento jurídico, esto es, la Ley 160 de 1994 que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y reformó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA.

De acuerdo con todo lo anterior, se puede evidenciar que la teoría de la reviviscencia de normas con fuerza de ley y las condiciones para su procedencia, está ampliamente desarrollada por el órgano de cierre de la Jurisdicción Constitucional, con el carácter vinculante que ella representa para los demás jueces, pues al ser el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional y garante de las normas superiores y la unidad y armonía de las demás normas con éstas, sus pronunciamientos son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares y hacen tránsito a cosa juzgada constitucional en los términos del artículo 243 de la Carta Política y del Decreto Ley 2067 de 1991. Por ello "*resultan ser fuente de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales establece interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Carta*"[16].

[16] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-292 de abril de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Finalmente, de los casos más significativos y recientes en los que se recogió toda la teoría construida por la Corte Constitucional en esta materia, vale la pena resaltar el concepto proferido por la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado[17], frente a la consulta formulada por el Ministro de Justicia y del Derecho para conocer la normativa aplicable en materia de derecho de petición, frente a la imposibilidad de expedir dentro del término otorgado por la Corte Constitucional, la Ley estatutaria que lo regulara de manera integral.

El Consejo, en esta doctrina, concluyó que durante el plazo que excedió los efectos de la inexequibilidad diferida de las normas de la Ley 1437 de 2011 en la sentencia C-818 de 2011, revivió el Código Contencioso Administrativo al retomar las reglas establecidas por la Corte para su procedencia: i) El reconocimiento de esa figura jurisprudencial en la tradición nacional, para evitar vacíos que afecten la seguridad jurídica; ii) Deja de ser automático y requiere de la evaluación de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima, y supremacía constitucional, para determinar si un vacío normativo podría ponerlos en riesgo; iii) Sin que implique su declaración, el estudio de la reincorporación normativa debe producirse en la sentencia de inexequibilidad.

Al aplicar dichas reglas, el Consejo de Estado recurrió a algunos apartes de esa sentencia para estimar que la evaluación de tales criterios conllevaba una verdadera ponderación entre los principios de supremacía de la Constitución y de seguridad jurídica. El primero demandando efectos *ex tunc* de la sentencia de inexequibilidad, es decir, desde que la norma fue proferida, mientras que el segundo instando a que la decisión que se adopte tenga efectos *ex nunc*, esto es, solo hacia futuro.

Con ello, el Consejo de Estado concluyó que: i) las normas que habían sido derogadas por la Ley 1437 de 2011, particularmente las relativas al ejercicio del derecho de petición, no eran contrarias a la Constitución dado su desarrollo sostenible y razonable y que las mismas cumplieron las exigencias de la anterior Constitución; ii) la reincorporación de ese Código en el capítulo pertinente, era necesario para mantener la integridad del ordenamiento jurídico y con ello evitar un vacío que temporalmente hiciera ineficaz el

[17] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Concepto del 28 de enero de 2015, Rad. 11001-03-06-000-2015-00002-00. C.P. Álvaro Namén Vargas.

ejercicio del derecho fundamental de petición, arriesgando la supremacía constitucional; iii) la reincorporación al ordenamiento sería temporal mientras el Presidente promulgaba la nueva ley y, iv) frente al requisito de oportunidad, el Consejo señaló que por efecto de la cosa juzgada, ninguna Corporación a través de interpretación, podría modificar los plazos conferidos en la sentencia para su entrada en vigencia. Requisito que solo fue una recomendación, porque la misma Corte ha tenido la oportunidad de reconocer la reviviscencia en las sentencias en las que estudia el contenido de la norma reincorporada.

1.2 Desarrollo de la teoría de la reviviscencia frente al control judicial de actos administrativos

Finalmente, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el desarrollo jurisprudencial no ha sido tan autónomo, porque se ha recurrido a la teoría de la reviviscencia desarrollada por la Corte Constitucional, pero asimilando los efectos *ex tunc* de las sentencias de nulidad a los de la inexequibilidad y a los de la suspensión provisional, las cuales por regla general son *ex nunc*, salvo que la Corte decida algo diferente tal como lo contempla el artículo 45 de la Ley 270 de 1996.

A través de pronunciamiento del 25 de abril de 2016[18], el Consejo de Estado resolvió la apelación interpuesta por la UAE DIAN en contra del fallo de primera instancia expedido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en el que declaró nula una Resolución que determinó el valor a pagar por concepto de impuesto por oro exportado y aquella que resolvió el recurso de reconsideración contra ella.

El Consejo, en un exhaustivo estudio de las vigencias de las normas eventualmente aplicables, concluyó que con la declaratoria de inexequibilidad del artículo 9 de la Ley 366 de 1997, que reguló los impuestos por la explotación de los recursos naturales no renovables, no operó la reviviscencia del artículo 122 de la Ley 6 de 1992, dado que éste ya había sido derogado mucho antes por la Ley 141 de 1994, y además porque dicha

[18] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de abril de 2016, Rad. 19840. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

reincorporación, según la jurisprudencia constitucional más reciente y consolidada, ya no es automática, sino que

> implica la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones por ella derogadas, siempre que ello se requiera para asegurar la supremacía del texto fundamental... y ante ello se debe determinar el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica y establecer si el fallo tiene efectos únicamente hacia el futuro o si también cobija situaciones consolidadas en el pasado, evento en el cual restablecen su vigencia aquéllas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional.

Recordando, así, que la misma exige, entonces, un análisis y valoración judicial, lo que llevó a que esa Corporación confirmara el fallo de nulidad de primera instancia.

Más adelante, en sentencia del 27 de septiembre de 2017, el Consejo de Estado[19] resolvió la impugnación al fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima por considerar que los fallos emitidos por dicho Tribunal en el marco de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra las liquidaciones del impuesto de alumbrado público a su cargo, incurrieron en defecto sustantivo, por: **i).** inaplicación de la prohibición contenida en el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, según el cual una ley derogada no puede ser revivida sino por otra ley posterior, por lo que el Acuerdo 127 de 1995 no podía ser aplicado para este cobro dado que fue derogado de forma expresa por el Acuerdo 004 de 2003 norma que fue posteriormente anulada, y por **ii).** defecto por exceso ritual manifiesto, al omitir que los Acuerdos que pretenden ser aplicados al caso concreto no reglamentaron los cuatro elementos propios de los tributos, siendo así inaplicables.

En este caso, el Consejo de Estado señaló que la aplicación del artículo 14 de la Ley 153 de 1887 se limita únicamente a los casos en los que existía derogatoria normativa como una facultad exclusiva del Legislador, de expulsar del ordenamiento una disposición jurídica, por lo que no era aplicable a los casos en los que una norma saliera del ordenamiento en razón a una sentencia por control judicial, pues en estos casos la norma

---

[19] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo. Sección cuarta. Sentencia del 27 de septiembre de 2017, Rad. 11001-03-15-000-2017-00527-01(AC). M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

anulada no habría producido efectos jurídicos, ni siquiera los efectos derogatorios, haciendo que la derogación de la norma anterior nunca se hubiera producido. De ahí que la reincorporación de la norma derogada se no se produjera por una derogatoria de norma derogada, sino por ineficacia de una cláusula derogatoria producida por su anulación.

Frente a la reincorporación de normas derogadas, recordó el pronunciamiento previo de la Sección, así:

> En estos eventos, el juez de lo contencioso administrativo puede proveer en el sentido de entender que la nulidad del acto general implica el recobro de la vigencia de las normas que se derogaron por el acto anulado. Esta conclusión tiene por objeto, en primer lugar, evitar el eventual vacío normativo que quedaría sobre la materia regulada por el acto anulado y, en segundo lugar, propender por la seguridad jurídica que implica que la administración siempre debe contar con normas legales o reglamentarias para desarrollar su función, todo eso, en virtud del principio de la autotutela normativa que se predica de la función administrativa.
>
> 3.2.5 El efecto de la sentencia de nulidad de los reglamentos y actos generales frente a las normas derogadas por el propio acto o reglamento que se anula es el de, en principio, revivir la vigencia de la norma derogada siempre que haya vacío normativo, vacío que entorpecería la acción de la administración.

El Consejo, en el caso particular concluye, que dados los efectos de la nulidad del Acuerdo 004 de 2003, el cual desarrolló el impuesto de alumbrado público en el Municipio, el mencionado Acuerdo 127 de 1995 recuperó sus efectos jurídicos y, en consecuencia, era aplicable en la liquidación del señalado impuesto.

1.2.1 Desarrollo de la teoría como consecuencia de la suspensión provisional de actos administrativos de carácter general

A pesar del extenso desarrollo jurisprudencial sobre la teoría de la reviviscencia en Colombia, su desarrollo frente a la aplicación de la medida cautelar de suspensión provisional en el control judicial de los actos administrativos es muy reducido.

De los pocos casos que existen en la doctrina administrativa, en los que se haya evaluado el vacío jurídico que representa la cesación temporal de los efectos del acto y la afectación que de ello puede derivarse sobre derechos de personas indeterminadas , como uno de los efectos que más impacto genera la aplicación de la suspensión provisional, solo de conoce uno antes de la expedición de la Constitución Política de 1991[20].

En este caso, el Consejo de Estado, por solicitud del Ministerio de Gobierno resolvió la siguiente consulta el 24 de abril de 1981, ante la suspensión del artículo 23 del Acuerdo Municipal No. 164 del 20 de diciembre de 1943: "*¿la suspensión provisional del artículo 23 del referido Acuerdo revive la norma inmediatamente anterior derogada por el artículo 103, es decir, el Decreto (sic) 79 de 1936 en su artículo 174, en razón de que éste trata la misma materia consignada en el artículo que se encuentra suspendido?"*

Esta disposición suspendida gravaba el valor de las entradas a espectáculos públicos ya gravadas previamente por la Nación a través de otra disposición normativa.

Para el particular, el Consejo de Estado señaló que la suspensión provisional como figura jurídica representaba la inaplicabilidad del acto administrativo respectivo sobre la base de que su presunción de legalidad quedaba desvirtuada, haciendo posible restarle eficacia. Con fundamento en ello, la estimó como una medida accesoria a la petición principal de nulidad y, por ende, diferente a ella. Declaró su naturaleza transitoria, mientras no fuese anulado el acto o declarado válido, generando con ello la cesación de dicha situación de provisionalidad originada en el auto de suspensión.

Con fundamento en estas consideraciones, el Consejo de Estado aclaró que:

> La suspensión provisional, si no implica insubsistencia del acto, es un juzgamiento provisional del mismo, mientras se profiere sentencia que decida el (sic) infringe o no las disposiciones de jerarquía superior invocadas en la demanda. Por consiguiente, con la misma provisionalidad esta medida cautelar tiene efectos ex tunc, desde cuando el acto tuvo vigencia, no idénticos, pero semejantes a los de la sentencia que declare su

[20] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 24 de abril de 1981, Radicación No. 1.511. C.P. Jaime Paredes Tamayo

> nulidad. Se diferencian en que, mientras ésta es definitiva, aquella es temporal o transitoria. De donde se deduce que, ejecutoriado el auto que disponga la suspensión provisional de un acto, recobra vigencia el que fuere sustituido o subrogado por éste, mientras se profiere sentencia definitiva que declare su nulidad o la deniegue.
>
> Pero, si una disposición de un acto, como una ordenanza o un acuerdo, es suspendido provisionalmente, mas no la que deroga expresamente, los estatutos anteriores, esa medida cautelar no puede tener por consecuencia que recobre vigencia temporal la del estatuto anterior, mientras esté vigente la que lo derogó expresamente. Para que ese fenómeno jurídico pueda producirse, en la hipótesis que la Sala contempla, sería menester que el precepto que derogue los estatutos anteriores sea también suspendido provisionalmente o declarado nulo por sentencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En cualquiera de estas dos hipótesis, no obstante sus diferencias, dejaría de regir, con efectos ex tunc, la norma derogatoria y, por lo mismo, la suspensión provisional de una de las disposiciones del nuevo estatuto surtiría todos sus efectos, particularmente el de que provisionalmente recupere vigencia la del anterior que regulaba la misma materia.
>
> En otros términos la suspensión provisional implica que recobra vigencia temporal el acto sustituido por el que es objeto de suspensión, a condición de que aquel no hubiese sido derogado; en caso positivo, es decir, que lo hubiera sido, para que la suspensión provisional surta el efecto indicado se requiere que la norma derogatoria también sea suspendida o anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De esta manera, la Sala de Consulta y Servicio Civil asimiló los efectos propios de los fallos de nulidad, con la de los autos de suspensión provisional, o lo que es mejor, le asignó efectos *ex tunc* o desde la entrada en vigencia del acto, deduciendo de esa conclusión, que la norma derogada por el acto suspendido, recobra vigencia mientras se profiere sentencia definitiva.

Por otro lado, y sin perjuicio de los escasos pronunciamientos de la jurisdicción ante los efectos de la suspensión provisional, la doctrina producida por la misma Administración refleja la indefinición que existe frente al tema de los efectos propios de la suspensión provisional.

Un ejemplo de esto, es la respuesta proferida por el Ministerio de Minas y Energía, el 16 de mayo de 2013 frente a una consulta formulada por un ciudadano en la que, invocando una respuesta previa emitida por la Oficina Asesora Jurídica de esa Entidad el 21 de julio de 2011, solicitó oficiar a las empresas contratistas en la industria petrolera para que dieran cumplimiento a las normas vigentes en materia de salarios. La Entidad, al recordarle haber dado alcance de dicho pronunciamiento, señaló que:

> Por lo anterior, se concluye que independiente del punto de vista que asuma esta Oficina en relación con la reviviscencia de las normas que han sido derogadas por preceptos que a posteriori han sido declarados, ya sea inconstitucionales, ilegales o suspendidos provisionalmente como en el caso sometido a consideración, observando obviamente los efectos establecidos para cada una de estas decisiones, deberá ser el juez de la jurisdicción contencioso administrativa quien determine la vigencia de la Resolución 644 de 1959.
>
> Así las cosas y para no entrar en controversia con los diferentes criterios que pudieren presentarse en torno a la aplicación de las normas que regulan esta materia, concluimos que las labores propias de la industria del petróleo son las señaladas en el Decreto Legislativo 284 de 1957, quedando en manos del Juez de lo Contencioso Administrativo decidir sobre la reviviscencia de la Resolución 644 de 1959, tema que debió resolver en la providencia que declaró la suspensión provisional de las normas demandadas, para evitar precisamente vacíos o ambigüedades que evidentemente no corresponde resolver a este Ministerio, en razón a que no contamos con la facultad para definir la legalidad o vigencia de los actos administrativos.
>
> Por lo expuesto, queda claro que el alcance del concepto emitido por esta Oficina con el radicado 2011 038379 del 21 de julio de 2011 no es vinculante, constituyéndose únicamente un punto de vista que no puede tener el carácter interpretativo y definitivo respecto del tema consultado, reiteramos, será la jurisdicción contencioso administrativa la encargada de pronunciarse en la sentencia definitiva que profiera o mediante la modulación de la Providencia que dispuso la suspensión provisional de las normas demandadas.

Esto se dio en el marco de la demanda ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, (proceso 2559-08, C.P. Bertha Lucy Ramírez de Páez), de los artículos 1 y 2 del Decreto 3164 de 2003 y 1 y 3 del Decreto 2719 de 1993, los

cuales derogaron expresamente la Resolución conjunta del Ministerio de Trabajo y de Minas No. 644 de 1959, reglamentaria del Decreto Ley 284 de 1957, en razón a que esos Decretos restringieron severamente las actividades de la industria petrolera a la cual les era aplicable la extensión prevista en el señalado Decreto Ley sobre salarios y prestaciones a empleados laborales de empresas contratistas.

En esos términos, el Ministerio de Minas y Energía, por conducto de su Oficina Asesora Jurídica consideró que, ante la suspensión provisional de la Resolución 644 de 1959, la competencia para establecer la norma aplicable en materia de salarios petroleros, durante dicha suspensión y hasta que fuera proferida la sentencia definitiva dentro del proceso de nulidad, sería exclusivamente el Juez contencioso; dando por cierto, que a través de conceptos proferidos en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, no podría determinarse la posible reviviscencia de una norma.

Otra interpretación que puede darse en torno a este tema parte de la base de que, si bien el artículo 14 de la Ley 153 de 1887 daría lugar a pensar que, pese haberse ordenado la suspensión provisional de estas disposiciones reglamentarias demandadas, las cuales derogaron la Resolución 644 de 1959, esta última no recobraría su vigencia dado que esa ley señalaba expresamente que una ley derogada no revivirá por las solas referencias que a ella se hagan ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Esto considerando que el auto de suspensión provisional no tiene efecto derogatorio, sino simplemente el de cesar temporalmente los efectos de la norma, derivando ello en que recobre su vigencia de forma temporal[21].

Frente a ese caso concreto, el 30 de noviembre de 2017 el Consejo de Estado profirió sentencia declarando probada, de oficio, la excepción de cosa juzgada, dado que dichas normas ya habían sido objeto de pronunciamiento por la misma sección segunda en sentencia del 15 de marzo de 2015.

---

[21] HERNÁNDEZ VIANA, Laura. Efectos de la suspensión provisional de los decretos 3164 de 2003 y 2719 de 1993, en la extensión del régimen salarial y prestacional de los empleados directos de la empresas petroleras a los trabajadores de los contratistas independientes. En: Revista Universitas estudiantes [en línea], Enero-Diciembre 2011, No. 8, p. 121-137. Disponible en : <https://biblat.unam.mx/es/revista/universitas-estudiantes/articulo/efectos-de-la-suspension-provisional-de-los-decretos-3164-de-2003-y-2719-de-1993-en-la-extension-del-regimen-salarial-y-prestacional-de-los-empleados-directos-de-la-empresas-petroleras-a-los-trabajadores-de-los-contratistas-independientes.>

Una postura más analítica, y que tuvo como efecto positivo resolver en parte y de manera transitoria los efectos negativos generados por la aplicación de una medida cautelar de suspensión provisional, fue el concepto del 29 de abril de 2014[22] de la Dirección Jurídica Distrital, frente a la consulta formulada por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá sobre los efectos del auto CE 624 de 2014 a través del cual el Consejo de Estado suspendió provisionalmente los efectos del Decreto 364 de 2013 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito. Particularmente, se indagaba por el alcance de la suspensión y los efectos jurídicos de dicha medida, en especial, el acto administrativo que regiría en la materia a partir de dicha suspensión y el procedimiento aplicable antes y después de esa medida.

En un ejercicio interpretativo, la Dirección Jurídica Distrital concluyó que "*un ordenamiento jurídico se pretende completo y que, cuando aparentemente se presenta un vacío normativo como en el presente caso, el mismo ordenamiento o sistema brinda los mecanismos para que no existan lagunas*", argumentando que, una vez suspendidos los efectos del Decreto 364 de 2013 incluyendo el de su cláusula derogatoria, la misma resultaría ineficaz y, en consecuencia ,reviviría la norma derogada, esto es, el Decreto 190 de 2004.

No obstante, este concepto y otros que fueron expedidos en el contexto de esta medida cautelar, lo cierto es que la misma Ley ha despojado de toda obligatoriedad a ese tipo de conceptos proferidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas.

Además, estas respuestas por su misma naturaleza no detallan los verdaderos efectos y diferencias que conlleva la medida cautelar de suspensión provisional frente a las instituciones de nulidad e inexequibilidad en el control judicial y su incidencia frente al análisis y decisión que le corresponde adoptar al juez en general, en un Estado Social de Derecho. Por su carácter general y por el hecho de que no tienen la fuerza vinculante

[22] BOGOTÁ D.C. DIRECCIÓN JURÍDICA DISTRITAL. Concepto 2-2014-16709 del 29 de abril de 2014. Disponible en: < https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=57278>

necesaria para crear, modificar o extinguir situaciones administrativas o declarar derechos, los conceptos no ahondan en las diferencias sustanciales que distancian la aplicación de la teoría de la reviviscencia en los casos que hay un fallo definitivo derivado del control judicial, de aquellos casos en los que, en el marco de dicho control, se adoptan medidas provisionales para garantizar las resultas del proceso.

De ahí que no representen una verdadera solución al problema, sin perjuicio del aporte que pueden hacer para llegar a su desenlace ante un eventual silencio judicial.

1.3 Diferencias entre las figuras de la inexequibilidad, la nulidad y la suspensión provisional, para evaluar la aplicación de la reviviscencia

En los numerales anteriores pudimos evidenciar que la teoría de la reviviscencia de las normas con fuerza de Ley ha sido permanentemente depurada hasta llegar a una etapa en la que el juez es quien conserva todo el protagonismo en la procedencia de dicha reincorporación, por ser la única autoridad que tiene a su alcance las herramientas jurídicas sustanciales y procedimentales para analizar el contexto político, económico, social y constitucional específico al que pertenece la norma objeto de control, y con ello evidenciar si ante el vacío que se genera por su expulsión del ordenamiento jurídico, se deriva un cambio que lesione la seguridad jurídica y la confianza legítima o si, por el contrario, dicho vacío no puede suplirse con la reviviscencia de las normas anteriores, porque su contenido no se adecúa al contexto de la decisión judicial y entonces solo podría ser suplido con la actividad del legislador.

La misma teoría es empleada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo frente al estudio de los actos administrativos, a pesar de las importantes diferencias que existen entre las figuras de la inexequibilidad y la nulidad como resultantes del control judicial, como se verá a continuación.

1.3.1 Inexequibilidad

Considerando la necesidad de analizar si la teoría de la reviviscencia desarrollada por la Corte Constitucional es o no sujeta de aplicación de manera extensiva a los casos en los que la jurisdicción de lo contencioso administrativo aplica la medida cautelar de suspensión provisional para garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, es necesario diferenciar los efectos y los fines de una y otra figura procesal.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la inexequibilidad es la imposibilidad de aplicar una norma por ser contraria a la Carta Política y se deriva de un vicio que acompaña a la norma desde su entrada en vigencia, siendo declarada por el juez de control en el marco de su examen de constitucionalidad[23].

En ese sentido, se ha señalado que los fallos de inexequibilidad además de hacer tránsito a cosa juzgada constitucional por darse en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad[24] y tener efectos *erga omnes*, reviven las normas jurídicas que habían sido derogadas y, a diferencia de las sentencias de nulidad, carecen de efectos retroactivos por regla general, salvo cuando la Corte misma señala un efecto distinto[25].

Esos efectos generales hacia futuro, encuentran su razón de ser en el respeto a los principios de seguridad jurídica o buena fe, ya que si la norma gozó de vigencia durante algún tiempo a partir de su expedición, lo más lógico es asumir que los ciudadanos actuaron ajustados a su contenido, confiando en su validez.

Sin embargo, la posibilidad de fijar efectos diferentes, encuentra su fundamento en el principio de supremacía constitucional, en la medida en que la declaración del vicio que

---

[23] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-145 de marzo de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-055 de febrero de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-618 de junio de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería y T-824A de octubre de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[24] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-664 de noviembre de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.
[25] PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. 6ª Edición. Bogotá: Temis. 2003. Pág. 68 a 70.

invalida la norma desde su origen, deshace las consecuencias negativas de su aplicación y retorna la legalidad al ordenamiento jurídico[26].

Así, en la demanda contra los artículos 6 y 36 del Decreto 2067 de 1991 "*Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*" y frente al cargo formulado relativo a que el carácter efectivo de la tutela judicial, en el caso de las leyes, no implica un mandato constitucional ni convencional específico de suspensión provisional, la Corte indicó que dicho carácter efectivo de la tutela judicial se logra con la posibilidad de adoptar medidas cautelares y de fijar efectos retroactivos a las sentencias de inexequibilidad, como luego quedaría explícito en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, la cual remedió la declaración de inconstitucionalidad del inciso 2 del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, que señalaba expresamente los casos en los cuales la Corte podía otorgarle efectos retroactivos a sus fallos[27].

Estas disposiciones expresaron la posibilidad de tutelar de manera efectiva el orden constitucional, a través de la modulación de los efectos de los pronunciamientos de la Corte como resultado de un ejercicio de ponderación de dos principios enfrentados: el de seguridad jurídica y el de supremacía de la Constitución.

Volviendo a los efectos que interesan al presente estudio, también se puede observar que a nivel comparado se han analizado las características propias de las decisiones que en esta materia profieren los respectivos tribunales constitucionales. Así, en Europa, la regla general es que la inexequibilidad implica la nulidad de la norma y, en ese sentido, los efectos de la misma son declarativos y por ende, retroactivos. Sin embargo, la regla general no es absoluta y ordenamientos como el Alemán, el Italiano o el Portugués dan cuenta de algunos casos en los que el tribunal constitucional ha limitado dichos efectos por motivos de seguridad jurídica, equidad o interés público en razón, por ejemplo, al contenido del artículo 228 constitucional portugués, disposición que regula expresamente la posibilidad de reviviscencia normativa en razón de dichos pronunciamientos. A su vez, el

[26] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-619 de julio de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[27] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-352 de mayo de 2017, M.P. Alejando Linares Castillo.

ordenamiento austriaco reconoce el carácter constitutivo de las sentencias proferidas por el tribunal constitucional, dando lugar a que sus efectos sean hacia futuro, siendo su potestad fijar un efecto diferente de manera excepcional[28].

De otro lado, se encuentran resoluciones[29] emitidas por la jurisdicción constitucional Chilena en las que se estudia la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley, entre ellas, su efecto de cosa juzgada, su fuerza vinculante y sus efectos en el tiempo. En lo que tiene que ver con este último aspecto, el orden jurídico chileno coincide con el caso colombiano en que es el Constituyente quien establece el marco general sobre los efectos de esas resoluciones, mientras que el Tribunal Constitucional es quien define los efectos de cada una de sus decisiones en garantía de los valores de justicia, dignidad humana y seguridad jurídica cuando se presenta tensión entre ellos.

En ese ordenamiento, la regla general es que las decisiones del Tribunal Constitucional en el ejercicio de esta función constituyen una anulación pro futuro para preservar el principio de seguridad jurídica y por esa vía, los derechos adquiridos. Pero paralelamente a esta regla, hay excepciones fundamentadas en la protección del sistema de valores supremos y de los derechos fundamentales de las personas, materializándose en la modulación de sus fallos con efecto inmediato a partir de su publicación en el órgano oficial o con efectos retroactivos retrotrayendo las cosas al estado en que estaban antes de la promulgación de la respectiva ley, las cuales son muy comunes ante la existencia de defectos procedimentales en su promulgación y que pueden dar lugar a que el Tribunal examine la procedencia de que vuelvan a entrar en vigencia normas que fueron derogadas por esa Ley.

También coincide con el caso colombiano en el hecho de que el marco general establecido en la Constitución ha sido respetado por el Legislador en todo sentido, puesto que no ha querido establecer cómo ni en cuáles casos deben proferirse fallos con determinado efecto en el tiempo, delegando esa actividad de forma exclusiva en el juez que realiza el control.

---

[28] C-619 de 2003. Op. cit., p. 37

[29] RIVERA SANTIVÁÑEZ, José Antonio. Los efectos de las sentencias constitucionales en el ordenamiento jurídico interno. En: Centro de Estudios Constitucionales de Chile [en línea] Noviembre 2006, Vol. 4 No. 2. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82040124> ISSN 0718-0195>.

1.3.2 Nulidad

Como institución jurídica por excelencia en el derecho administrativo, la nulidad representa la decisión exclusivamente judicial, de suprimir del ordenamiento jurídico un acto administrativo, con efecto de cosa juzgada. Supresión que encuentra su razón de ser en la inexistencia de uno o más de sus elementos de validez, como la causa, el objeto, la voluntad y la competencia, desvirtuando con ello el principio general de presunción de legalidad que ampara a todos los actos administrativos.

A diferencia del acto inexistente el cual se caracteriza por no haber alcanzado a nacer a la vida jurídica ni a estar amparado por el principio de legalidad al no reunir los requisitos necesarios para ello, el acto nulo nace a la vida pero con vicios que afectan su validez, resultando entonces de una declaración judicial y no operando de pleno derecho[30].

El Consejo de Estado, citando a Jaime Orlando Santofimio, definió[31] esta figura jurídica como *"la sanción al incumplimiento de los requisitos señalados para la perfección de un acto jurídico. Se concreta esa penalidad en el desconocimiento de cualquier efecto jurídico a la manifestación de voluntad expresada con infracción a los necesarios requerimientos jurídicos legales".*

Al analizar los efectos de la nulidad, se observa que, por regla general, dicha declaración tiene efectos a partir del momento de expedición del acto administrativo, es decir retroactivos o *ex tunc*, entendiendo así que el acto nunca existió. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que así como la derogatoria tiene efectos hacia futuro sin afectar

[30] BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. Según la ley, la jurisprudencia y la doctrina. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda, 2009. Pág. 489 a 520.
[31] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 4 de mayo de 2015. Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00478-01(19300). C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

lo ocurrido durante la vigencia de la norma, la anulación lo hace desde su origen, restableciendo así la legalidad en el orden jurídico[32].

En todo caso, esta postura no es absoluta y en eso insiste Libardo Rodríguez, al señalar que aunque la regla general de la nulidad es la de producir efectos retroactivos, en la práctica se presentan situaciones que son imposibles de circunscribir en dicha regla, lo que implica que en cada caso le corresponde al juez dar directivas sobre la forma de restablecer la situación anterior frente a la anulación del acto[33].

La Sección segunda del Consejo de Estado[34] también lo reconoció así, al señalar que existe dificultad para unificar criterios frente a la procedencia de efectos retroactivos en las sentencias de nulidad de actos administrativos de carácter general, en la medida en que la tensión de principios como los de seguridad jurídica y cosa juzgada, ante los de igualdad, justicia y supremacía constitucional, demandan del juez su análisis en cada caso concreto, para proferir la decisión que atienda de mejor manera tales principios. Lo que implica que el juez contencioso debe analizar los casos con cánones más flexibles de forma que pueda ponderar los principios en juego, pero también las consecuencias y efectos de su pronunciamiento. En esos términos, a pesar de que se conservan los dos efectos más conocidos (*ex tunc* y *ex nunc*), podrían darse tantas posibilidades como casos puedan presentarse, pues en cada uno de ellos el Juez Contencioso debe hacer análisis y ponderaciones que pueden dar lugar a resultados diferentes.

1.3.3 Suspensión provisional

En el derecho colombiano, el Título VIII de la Carta Política de 1991 anunció que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos

---

[32] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de enero de 1991. Exp. S-157 C.P. Carlos Gustavo Arrieta Padilla.
[33] RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá: Editorial Temis, Décima edición, 1998. Pág. 223.
[34] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 27 de abril de 2017, Rad. 2512-2013. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial, autorizando al legislador para regular las condiciones de esa facultad.

En la actualidad y en sentido similar a como había sido regulado por el Decreto Ley 01 de 1984, la Ley 1437 de 2011 por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció como causal de pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos, el hecho de que sus efectos sean suspendidos provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, restándoles obligatoriedad, como excepción al carácter ejecutorio de los actos administrativos en firme.

Según la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado[35] esta medida cautelar tiene un doble propósito: preservar la legalidad y minimizar los perjuicios al particular o a terceros por la aplicación de un acto manifiestamente ilegal, a través de un juicio provisional de legalidad mediante la cesación de sus efectos.

En cuanto a las implicaciones de esta medida cautelar[36] en el ordenamiento argentino se observa que la misma es procedente a manos de las autoridades judiciales, siempre y cuando sea evidente el vicio; cuando los daños que provoque su ejecución sean mayores que aquellos que deriven de su suspensión o cuando esté de por medio un interés público específico de mayor prevalencia que la ejecución del acto, condicionado a que: i) El análisis de si se afecta o no el interés público le corresponde solo al Tribunal y no a la administración; ii) El interés público a ponderarse no es el del acto, sino el interés específico o concreto que se afectaría con la suspensión; iii) frente a una ilegalidad manifiesta no puede invocarse el interés público para negar la medida de suspensión; iv) el interés público está representado por el interés de la comunidad y no el de la Administración; v) el ejercicio de ponderación será entre el daño a la comunidad y el que sufrirá quien demanda la aplicación de suspensión provisional.

---

[35] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 1 de noviembre de 2006. Rad. 1779. 11001-03-06-000-2006-00098-00. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.
[36] CASSAGNE, Juan Carlos. Curso de derecho administrativo. 10ª Edición, Buenos Aires: Editorial La Ley, 2011. Pág. 742 a 750.

Paralelamente en el sistema jurídico Uruguayo obra una interesante definición de la naturaleza jurídica de dicha medida, contenida en la sentencia 364 del 28 de abril de 2011[37]. En ese caso, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay, como encargado del control de la legalidad a nivel de toda la Administración, frente a la solicitud de nulidad de una autorización ambiental otorgada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para la construcción de una vivienda, señaló que "*no acceder a la medida incidental plantea la eventual ineficacia de uno de los posibles contenidos del fallo. Es quitarle ab initio eficacia práctica a uno de los contenidos que el sistema jurídico prevé respecto de la Sentencia*".

Con ello, es posible deducir que las medidas cautelares se fundamentan en la efectividad de la tutela judicial, reportando utilidad al demandante al asegurar la garantía del objeto del proceso, la protección de derechos y la eficacia práctica de una eventual decisión favorable, frente a las prerrogativas ordinarias que tradicionalmente ostenta la administración por razón del atributo de ejecutividad propio de sus actos administrativos. Representa un límite a esa potestad en contribución a la materialización de la eficacia de la decisión final. Sin embargo, su aplicación debe conllevar necesariamente una ponderación adecuada y razonada de los intereses en juego en cada caso en concreto.

Dice Gordillo, frente a la pausada naturaleza de los procesos judiciales, que: "*En el mundo hay por doquier una dilación escandalosa de los procesos y es inevitable admitir con García de Enterría y Estoup que el honor de la justicia, nada menos, está precisamente en estos juicios cautelares y rápidos pues las medidas cautelares son la tabla de salvación de la –desesperadamente lenta– justicia administrativa*"[38].

De esa forma, es comprensible que la no adopción de medidas cautelares y provisionales podría significar la frustración de las pretensiones efectivas de la demanda o la violación

[37] DÍAZ INVERSO, Rodrigo. Suspensión del acto administrativo en vía administrativa y jurisdiccional. Notas a propósito de dos actos concretos. En: Revista de Derecho Público [en línea]. Agosto de 2013 No. 43. [citado Agosto de 2013]. Disponible en: <http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/43/inverso.php>.
[38] GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. La defensa del usuario y del administrado. 8ª Edición. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. 2006, Tomo 2. Pág. XIII-30.

de intereses y derechos colectivos, a pesar de que la sentencia sea nominalmente favorable a los intereses del demandante.

Finalmente, en lo que tiene que ver con sus efectos en el tiempo, la Corte Constitucional, en sentencia de tutela T-750 de 2006 reconoció expresamente que: "*Por consiguiente, los efectos de la suspensión provisional de un acto administrativo no son retroactivos, por el contrario, se surten a partir de la ejecutoria de la providencia que decida sobre la suspensión, luego, las pretensiones de aquellas personas que solicitan el reconocimiento y pago de acreencias laborales, con fundamento en disposiciones jurídicas que con posterioridad a la solicitud sean suspendidas provisionalmente, no se pueden ver comprometidas pues ellos contraría el principio de que las relaciones jurídicas se rigen por las normas vigentes al momento de configurarse dicha relación*".

En similar sentido, el Consejo de Estado, en algunos de sus pronunciamientos, reconoció que los efectos naturales de la suspensión provisional son exclusivamente hacia futuro, al manifestar que: "*Por tanto, cuando el acto ha cumplido todos sus efectos no es posible suspenderlo puesto que con la suspensión no se retrotrae la actuación cumplida, al momento de la expedición el acto; la suspensión opera hacia el futuro*"[39].

También, en auto del 27 de enero de 2005 de la Sección Tercera, expresamente señaló que "...*la decisión de suspensión provisional no permite retrotraer situaciones al estado inicial, efectos que solo son propios de la sentencia anulatoria, de tal manera que si el acto en relación con el cual se pretende la suspensión de sus efectos, ya los produjo, la figura resulta improcedente, a menos que se trate de efectos prolongados en el tiempo, esto es, que se van dando de manera sucesiva*".

Entonces, es claro que las instituciones jurídicas de la nulidad y la inexequibilidad, así como la medida cautelar de suspensión provisional tienen marcadas diferencias provenientes de sus autores, motivos, efectos y fines.

---

[39] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Sentencia del 20 de abril de 1993. Exp.7894.

Para cada una de ellas existen reglas generales pero también excepciones, que obedecen específicamente a la posibilidad que tienen los jueces de modular los efectos de sus fallos, para garantizar la tutela judicial efectiva, y para no afectar la supremacía constitucional.

Sin embargo, la mayor diferencia es que la inexequibilidad y la nulidad son instituciones propias del control judicial, que buscan garantizar la legalidad en el ordenamiento jurídico mediante la comparación de las normas objeto de control con las normas a las que deben sujetarse a través de un examen de validez. En el primer caso, de la comparación de las normas con fuerza de ley con la Constitución Política, por regla general, y en el segundo caso, de los actos administrativos frente a las disposiciones con fuerza de ley de las cuales proviene su fundamento.

Mientras que, la suspensión provisional, como medida cautelar, tan solo implica una forma transitoria de garantizar el objeto del proceso, la efectividad de la sentencia y la protección de derechos e intereses colectivos, impidiendo que con la ejecución de un acto administrativo cuyo control judicial se lleva a cabo, se continúen afectando el ordenamiento jurídico y los derechos e intereses de terceros, haciendo inútil una posible sentencia de nulidad que expulse del ordenamiento la norma, pero con efectos ya producidos. De allí su condición de institución excepcional al principio de legalidad y eficacia de los actos administrativos.

Por regla general, el acto administrativo, como la forma ordinaria de actuación de la administración pública, tiene un efecto secundario frente a las normas con fuerza de Ley, dado que el mismo tiene como finalidad última, la de facilitar la aplicación de esas disposiciones legales y, por ello, "*se le atribuye la función de ejecutar o concretar la ley y de servir de soporte jurídico de actividades prácticas dirigidas a satisfacer necesidades sociales, así como medidas de carácter material (…) de hacerla efectiva, ya por vía del reglamento administrativo, ora mediante decisiones de alcance individual*"[40]. Regla general que tiene sus excepciones, particularmente cuando los actos administrativos como decisiones de órganos de la Administración Pública, son proferidos directamente con fundamento en normas de orden constitucional como los conocidos decretos autónomos.

---

[40] BERROCAL. Op. cit., p. 8 y 9.

Ahora bien, un acto administrativo vigente, produce de manera ordinaria sus efectos bajo la presunción de que está ajustado a las disposiciones superiores y por ese motivo conserva su validez y eficacia dentro del ordenamiento jurídico respectivo.

Sin embargo, la misma Ley ha dispuesto que los actos pueden verse afectados en cuanto a su eficacia cuando sus efectos sean suspendidos provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De esa manera, aunque no sean expulsados del ordenamiento jurídico, tampoco podrán seguir siendo aplicados en razón a la cautela impuesta en el marco del control judicial para garantizar la efectividad de las resultas del proceso[41].

Medida que se puede concretar como aquella que "*apunta a cesar provisoriamente los efectos jurídicos del acto en tanto dure la medida decretada judicialmente dentro de un procedimiento judicial previo y al cual se halla vinculada para garantizar su terminación normal y efectiva y evitar que si es un acto de naturaleza subjetiva, no siga causando daños o perjuicios a las personas (…) que el acto involucra, o si es de naturaleza objetiva no siga produciendo efectos (…) en contra de personas indeterminadas*[42]".

Sin embargo, es posible reconocer cómo dicha suspensión no pesa directamente sobre la presunción de legalidad del acto suspendido, sino que queda en un estado de latencia hasta que se profiera la sentencia que decrete la nulidad del acto o aquella que no acceda a las pretensiones de la demanda y active nuevamente sus efectos, argumentando que su aplicación representa entonces una excepción al principio de legalidad, sin prejuzgar su validez, reafirmando su carácter transitorio, *ex nunc* y no retroactivo[43].

---

[41] PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho procesal administrativo. 8ª Edición. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 2013. Pág. 338 - 339 y 799 - 807.

[42] RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. El acto administrativo. 3ª Edición, Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2016. Pág. 32.

[43] BARRERA CARBONELL, Antonio. Hacia una nueva concepción de la suspensión provisional del acto administrativo en Colombia. En: Boletín mexicano de derecho comparado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [en línea]. Septiembre de 2005. N. 90 [citado el 10 de septiembre de 2005]. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/90/art/art1.htm>

2. ¿Reviviscencia automática o declarada?

2.1 Efectos lesivos de la medida cautelar de suspensión provisional de actos administrativos

Paralelo al propósito que se persigue con la adopción de la medida cautelar de suspensión provisional por parte del juez, la misma puede generar otras consecuencias indeseadas, como el vacío jurídico temporal que implica la cesación de los efectos jurídicos del acto administrativo suspendido.

A diferencia del vacío que resulta del decreto de inexequibilidad de una norma con fuerza de ley o de la nulidad de un acto administrativo, el vacío normativo derivado de la suspensión provisional representa un riesgo más gravoso para la seguridad jurídica y la confianza legítima, dado que en esos dos casos la norma sale definitivamente del ordenamiento jurídico generando un estado de certeza frente a su inexistencia en dicho ordenamiento, mientras que en este último la norma solo deja de producir efectos de manera temporal y puede recobrarlos posteriormente cuando sea levantada la medida para ser sustituida por otra o una vez adoptada la decisión definitiva en el proceso judicial.

Así las cosas, los administrados en el marco de la normativa vigente pueden encontrarse ejerciendo los procedimientos administrativos consagrados para obtener la declaración, modificación o extinción de un derecho bajo la confianza de que la decisión de la administración se adoptará conforme al procedimiento y a los requisitos exigidos por las disposiciones vigentes. Sin embargo, ante la suspensión provisional del acto administrativo que contiene tales disposiciones, los administrados quedan enfrentados a una situación de incertidumbre que puede configurar la afectación a la seguridad jurídica y a la confianza legítima, en tanto hay un cambio sorpresivo que puede obligar a que el administrado deba

ajustarse inmediatamente a procedimientos y requisitos diferentes para continuar cursando su solicitud, sin existir siquiera un periodo de transición.

Situación que empeora si se considera que, así como la suspensión provisional puede convertirse en definitiva afectando o definiendo ya no solo la eficacia, sino también la validez del acto, también puede ser levantada por una sentencia que afirma su legalidad o ante la necesidad de garantías diferentes mediante la aplicación de otro tipo de medida cautelar.

En ese caso, la confianza legítima y, por supuesto, la seguridad jurídica terminarían siendo gravemente menguadas al conducir al administrado a estar sujeto al vaivén de las condiciones para acceder a la protección o el goce de sus derechos. Por ese motivo es tan relevante que sea el mismo juez quien evalúe y pondere esos derechos frente al principio de supremacía constitucional, para que en cada caso concreto pueda determinar si, frente al vacío jurídico derivado de la suspensión provisional, es procedente la reincorporación de las normas que habían sido derogadas por el acto suspendido o si por el contrario esa medida podría ser aún más lesiva.

Ahora bien, no se puede desconocer que la suspensión provisional tiene dentro de sus efectos, el desaparecimiento, siquiera temporal, de disposiciones regulatorias de una materia en particular, que puede en algunos casos, ser remediada a través de la aplicación directa de las normas con fuerza de ley que regulan la materia de forma genérica cuando ello es suficiente para la garantía de los respectivos derechos, pero en otros, solo puede ser compensada con otras disposiciones de similar jerarquía regulatorias de dicha temática.

En este último caso, las opciones quedarían restringidas a la posibilidad de que la administración profiriera nuevamente un acto que contenga dicha regulación, considerando obviamente la prohibición de reproducir actos suspendidos o anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, consagrada en el numeral 6 del artículo 9 de la Ley 1437 de 2011, posibilidad ineficiente si se piensa en el carácter temporal de la

suspensión y en que el acto suspendido puede recobrar su vigencia si el juez no accede a las pretensiones de la respectiva demanda.

La otra alternativa sería la reincorporación de las normas que antecedieron la vigencia del acto suspendido, esto es, la aplicación de la teoría de la reviviscencia en el caso de la suspensión provisional.

La aplicación de esta teoría podría considerarse necesaria si se evalúan los efectos nocivos que trae el vacío normativo que se genera por el decreto de suspensión provisional de un acto administrativo, pues el solo hecho de que ante el desaparecimiento temporal de una regulación no existan disposiciones aplicables que permitan materializar los derechos reconocidos en las normas con fuerza de ley reglamentadas por el acto en mención, se pone en grave riesgo la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Pero en este caso, a diferencia de lo que ha considerado la Corte Constitucional ante la inexequibilidad de normas con fuerza de ley, sí debería corresponderle al juez de lo contencioso administrativo un análisis constitutivo más que declarativo, marcado netamente por la necesidad de conservar la regulación en el ámbito específico durante el tiempo que pueda durar el proceso en el que se analiza la legalidad del acto en cuestión. Análisis que deberá pasar por la ponderación del peso de los principios en juego, en especial, los de confianza legítima y seguridad jurídica, representados en la esperanza de los administrados de que las disposiciones normativas se conservarán en el tiempo regulando los derechos y situaciones en los cuales puedan verse inmersos, confiando en ser protegidos frente a cambios bruscos e inesperados[44] y que éstos no tengan la virtualidad de afectar situaciones consolidadas ni expectativas pendientes de afianzamiento, salvo cuando la misma Administración proporcione a los afectados, plazos y condiciones para adaptarse a la nueva regulación[45].

---

[44] VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. La defraudación de la confianza legítima, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008. Página 153.
[45] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-131 de febrero de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

La importancia del principio de confianza legítima se encuentra en el reequilibrio que de forma general trata de arbitrar el principio en cuestión entre los valores de estabilidad y cambio. Tensión esta que de forma general ha encontrado traducción en el principio de seguridad jurídica, y ello frente a la justicia expresada en la legalidad concreta, esto es, el principio de legalidad[46]. Sobre particular, la jurisprudencia del Tribunal Superior de España ha tenido ya ocasión de pronunciarse resolviendo el conflicto que se arbitra entre, por un lado, la legalidad de la actuación administrativa y, de otro lado, la seguridad jurídica derivada de la misma. En este sentido, el máximo órgano jurisdiccional dijo que goza de primacía la última sobre la primera, esto es, la seguridad jurídica frente a la legalidad, y ello, "*cuando la Administración mediante actos externos inequívocos mueve al administrado a realizar una actividad que le origina unos necesarios desembolsos económicos*"[47].

Este principio de confianza legítima aplicable en la práctica del control judicial, descansa sobre el principio de legalidad de las normas, por lo que es natural que el ciudadano confíe en que su vigencia y aplicación se mantengan en el tiempo, permitiéndole actuar bajo su amparo. Representa, de un lado, la seguridad de contar con normas y disposiciones estables que protejan de manera permanente la actuación de buena fe de los particulares y, por el otro lado, el hecho de que ante un vacío definitivo o temporal de esta magnitud como el aquí examinado será considerado un periodo de transición que permita a los administrados no ver afectadas súbitamente sus expectativas y garantizar la certidumbre de que los trámites iniciados bajo su vigencia no serán interrumpidos o dejados sin efectos para dar inicio a unos nuevos.

En la práctica, materializa el ideal de que el administrado pueda hacer planes con confianza.

---

[46] PAREJO ALFONSO, Luciano. Derecho Administrativo. Barcelona: Ariel, 2003.

[47] MESA VALENCIA, Andrés Fernando. El principio de la buena fe: el acto propio y la confianza legítima. Medellín: Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2013. Pág. 34 y 35.

Bajo esa consideración será necesario preguntarse si la suspensión provisional del respectivo acto administrativo conlleva también la suspensión de su presunción de legalidad, porque si esto no es así, la suspensión de sus efectos significaría un quebrantamiento directo a la confianza de los administrados que debería entrar a ser considerada por el juez al momento de evaluar los efectos de su decisión de adoptar o no dicha medida cautelar.

Por su parte, la seguridad jurídica, más allá de la confianza en las normas positivas y en que las decisiones judiciales no afecten los derechos o expectativas, debe verse amparada en el hecho de que el Juez de lo contencioso administrativo manifieste expresamente que, ante la suspensión provisional del acto, lo que procederá en adelante, será la aplicación o no, de las disposiciones previamente derogadas por el acto suspendido en mención.

La evaluación y ponderación integral que de dichos principios haga el juez, en cada caso concreto, llevará a concluir cuál será la medida más adecuada para garantizar la supremacía constitucional como la materialización de los principios de más alto valor jurídico condensados en la carta fundamental, que respaldan la garantía de un orden social justo. Especialmente, en aquellos casos en los que el objeto regulado en el acto administrativo suspendido tenga una relación inescindible con la aplicación y defensa de derechos fundamentales.

A pesar de que el artículo 14 de la Ley 153 de 1887 señala expresamente que: "*Una ley derogada no revivirá por sí sola las referencias que á ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada solo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva*", la jurisprudencia constitucional ha considerado en la práctica, la necesidad de la reincorporación al ordenamiento jurídico, de normas previamente derogadas, esta vez, en razón a la declaración judicial que las expulse del ordenamiento jurídico.

Esta teoría ha tenido espacio en muchos ordenamientos de la tradición romano-germánica a fin de relativizar el rol de los Jueces y menguar el efecto del vacío jurídico creado por los efectos propios de la anulación de una norma, tal como lo planteó Kelsen al señalar que "*postula la posibilidad de facultar a dicho Tribunal para establecer conjuntamente con la*

resolución que anula una norma, que las disposiciones generales que regían la materia con anterioridad a la ley anulada vuelvan a entrar en vigor"[48], y que quedó contemplada en el artículo 140.6 de la Constitución Austriaca en el sentido de que "*si una ley fuese anulada por el tribunal constitucional por inconstitucionalidad, entrarán de nuevo en vigor el día en que empiece a producir efectos la anulación, si la sentencia no estableciere otras cosa, todas las disposiciones que hubiesen sido derogadas por la ley declarada inconstitucional…*"

Sin embargo, esta teoría tiene sus matices. Frente a las sentencias de inexequibilidad es posible señalar que cuando se producen aplicando la regla general (efectos *ex nunc* o hacia futuro), se puede concluir que la reviviscencia operaría solo por la pérdida de eficacia y la declaración de invalidez de la cláusula derogatoria, mientras que ante la nulidad de un acto administrativo, la reviviscencia del acto derogado procedería considerando que la norma nunca estuvo en vigor, en razón a los efectos *ex tunc* de tal declaración judicial y por ende, que la derogatoria realizada sobre normas anteriores debe tenerse por no hecha y esas normas regresarían al ordenamiento jurídico.

No obstante, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en la sentencia C-402 de 2010 que consolida la línea jurisprudencial en torno al tema, "*el planteamiento en la parte resolutiva de la sentencia que prevé la reincorporación de normas derogadas no tiene carácter constitutivo, sino que, antes bien, es consonante con la tradición jurídica nacional explicada ampliamente en el fallo, que reconoce dicha reviviscencia como un rasgo característico de nuestro ordenamiento*".

Significa entonces que, aunque la reviviscencia ya no se entiende automática con la simple decisión judicial, porque requiere su análisis, la misma es un efecto natural y propio de la declaración de invalidez de las normas en el ordenamiento jurídico colombiano.

---

[48] KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. México: Editorial Porrúa, 1997. Pág. 201 a 283.

Ahora bien, después de la sentencia C-402, la Corte Constitucional mantuvo su postura jurisprudencial frente a la posibilidad de reincorporación de normas derogadas al ordenamiento jurídico cuando la disposición derogatoria era declarada inexequible. Por ejemplo, en la sentencia C-286-2014 recordó que su procedencia estaba sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones, como "*que se presentaran los argumentos para la necesidad de reincorporación, por razones de (a) creación de vacíos normativos; (b) vulneraciones a los derechos fundamentales; (c) necesidad para garantizar la supremacía de la Constitución Política, y (d) siempre y cuando las normas reincorporadas sean constitucionalmente admisibles*" y a su vez, invocó que dicha figura jurídica no tiene un carácter declarativo en la parte resolutiva de la sentencia, sino que tan solo la Corte se limita a verificar el cumplimiento de dichos requisitos en cada caso concreto para que proceda la reviviscencia.

En ese caso concreto, la Corte estudió la exequibilidad de algunas disposiciones de la Ley 1592 de 2012, "Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005", las cuales regulaban el incidente de identificación de las afectaciones causadas a las víctimas por la vía administrativa y que reemplazó el conocido incidente judicial de reparación de la Ley 975 de 2005 "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios". Esas disposiciones fueron declaradas inexequibles por la Corte, la cual al estudiar las condiciones descritas en el párrafo anterior, concluyó que al desaparecer la norma, se crearía un vacío jurídico respecto de la reparación integral por la vía judicial penal en el régimen de justicia transicional y con ello, vendría la afectación de los derechos a las víctimas a obtener reparación integral, lo que representa el desconocimiento a la supremacía constitucional, al resultar vulnerados los artículos 29, 229 y 250 de la Carta Política, así como instrumentos internacionales que garantizan los derechos de las víctimas a la reparación integral y a la justicia, motivo por el cual, la Corte verificó la procedencia de la reviviscencia de las disposiciones de la Ley 975 de 2005 que regulaban la reparación judicial integral y que habían sido derogadas por la Ley objeto de examen constitucional.

En esos términos, aunque la jurisprudencia lo niegue expresamente, la verificación de las condiciones pareciera tener un carácter más declarativo que constitutivo, pues ante la falta de alguno de los señalados requisitos, y de un pronunciamiento expreso de la Corte al respecto, no cabría ninguna otra posibilidad más allá de entender que la reviviscencia es improcedente.

Así las cosas, se puede evidenciar que la suspensión provisional de un acto administrativo tiene unos efectos particulares y diferentes, frente a los efectos que derivan de la inexequibilidad de una norma con fuerza de ley o la nulidad de un acto administrativo, pues en ese caso, el pronunciamiento judicial no afecta ni recae sobre la legalidad del acto, sino tan solo sobre su eficacia y por eso, el vacío que deja en el ordenamiento jurídico tiene unos efectos limitados y condicionados en el tiempo a que se levante la medida y se adopte otra o, a que la sentencia los absorba para confirmar o descartar la legalidad del acto en mención.

Estas características demandan del juez de conocimiento, un análisis y pronunciamiento que las considere para evitar que los administrados e incluso la misma administración queden sometidos a la incertidumbre de no tener claridad sobre las disposiciones aplicables a la solución de los casos concretos, o de verse enfrentados a cambios sorpresivos para el ejercicio de sus derechos quedando sujetos al vaivén de las consideraciones de la Administración para acceder a la protección o goce efectivo de sus derechos, afectando con ello, la seguridad jurídica y la confianza legítima.

De ahí, la importancia de que el juez de conocimiento no se limite a adoptar la medida cautelar, sino que con ella, considere sus repercusiones y se adelante a ellas, mediante un ejercicio de ponderación de los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y supremacía constitucional en juego, para establecer si, ante el vacío resultante, procede la reviviscencia de los actos derogados, o si por el contrario, reconociendo que las normas vigentes permiten solventar dicho vacío o que éstas son contrarias al ordenamiento constitucional vigente, no sea necesaria ni procedente su reincorporación. Exigiendo además, que de darse tal reviviscencia, el análisis judicial evalúe cuál sería la

consecuencia de un eventual levantamiento de la medida cautelar o de una sentencia definitiva que no afecte la legalidad del acto originalmente suspendido.

2.2 Garantías constitucionales por evaluar para determinar la procedencia de la reviviscencia en cada caso concreto.

2.2.1 Confianza legítima

Ahora bien, frente a la posibilidad de extender la teoría de la reviviscencia sobre los efectos que se produzcan ante el decreto de la suspensión provisional de un acto administrativo, también es necesario considerar las posibles repercusiones de esa decisión frente a los derechos de terceros indeterminados, en particular frente a la confianza legítima de los administrados, pero en particular sobre los principios de seguridad jurídica y supremacía constitucional, éstos últimos que demandarían por parte del juez decisiones con efectos *ex nunc* para el primero y decisiones *ex tunc* para el segundo.

En lo que a la confianza legítima concierne, es importante considerar que es un principio que fue introducido al derecho colombiano desde el derecho alemán y el derecho francés, que bajo el término de protección de la confianza, representa la necesidad de que los ciudadanos puedan estar en condiciones de confiar en que sus actos ajustados a derecho y de los que se producen ciertas consecuencias, permanecerán reconocidos como tales. A la luz de ese ordenamiento jurídico, la protección de la confianza legítima representa el principio de la seguridad jurídica[49].

Frente al ordenamiento colombiano, es interpretado como: *"…Un fundamento axiológico, no directo, que condiciona la actividad de la Administración Pública, tanto desde el punto*

[49] VIANA CLEVES, María José. Aplicación del principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. Pág. 150.

de vista normativo como de las decisiones administrativas particulares que se adopten y que tengan relación con el ejercicio de derechos desde la perspectiva de la seguridad jurídica[50]."

En efecto, fue a partir de la vigencia de la Carta de 1991 que se dio inicio al desarrollo de este principio como se conoce en el derecho alemán. En la sentencia en la que se abordó la tensión entre el interés general de la protección al espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores ambulantes, la Corte Constitucional indicó que cuando una autoridad pretendiera recuperar los espacios en los cuales los vendedores ambulantes ejercen sus actividades comerciales en virtud de autorizaciones conferidas previamente por la administración, deberían diseñar planes de reubicación para conciliar los derechos en conflicto, lo que significa *"…dispensar su protección, en caso de alteración sensible de situaciones en cuya durabilidad podría legítimamente confiarse, a los afectados por la modificación legal, a quienes ha de proporcionar en todo caso tiempo y medios para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación…*[51]*".*

Y, aunque este principio no está consagrado expresamente en la Constitución Política de 1991, su aplicación se ha venido dando en razón a la existencia de otras disposiciones que le sirven de fundamento en el ordenamiento jurídico colombiano, como el principio de la buena fe, consagrado en el artículo 83 de la Carta.

En particular, este último principio incorpora la existencia de dos elementos: la lealtad y la transparencia. El primero de ellos, demanda el cumplimiento de lo prometido seguido de actos coherentes, haciendo que su quebrantamiento envuelva una vulneración a la confianza depositada en que frente a una promesa se llevarían actos adecuados para honrarla; el segundo, exige una actuación con la que las partes involucradas puedan saber qué pueden esperar y hasta dónde pueden actuar en el marco de una relación jurídica[52].

---

[50] GIRALDO MOLANO, Adriana y RODRÍGUEZ ROJAS, Carlos Fernando. Alteración de la Confianza Legítima por cambio jurisprudencial. Bogotá: Leyer, 2016. Pág. 15 a 29.
[51] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-225 de junio de 1992. M.P. Jaime Sanín Greiffenstenin.
[52] CLEVES. Op. cit., p. 20.

De allí se puede decir que la confianza legítima como principio, tiene su fundamento exclusivo en la lealtad como elemento común con la buena fe, y que su consolidación solo pueda alegarse cuando la conducta transgresora derive de actos que se hayan producido de forma desleal o en contravía del principio de la buena fe, siendo exigible tanto de los particulares como también de la administración pública.

De forma general, su aplicación implica la necesidad de facilitar la adecuación del sistema jurídico a las exigencias materiales, a medida que se van dando para permitir a los administrados, adecuarse a los nuevos tiempos sin que ello implique asaltar su confianza y expectativas:

> Por lo anterior, es claro que el derecho administrativo actual no puede ser concebido como un mero conjunto de normas, cuya validez sea independiente de la legitimidad del ejercicio de la potestad de la administración frente a los administrados. Éstos confían en la administración sólo cuando la misma actúa en defensa de sus intereses y en aras de dar cabal cumplimiento a los fines estatales. Cuando la actuación de la Administración Pública no corresponde a la finalidad reconocida por los administrados, la confianza se desvanece y, por tanto, también la legitimación del poder de la administración. He aquí la importancia de que las dos partes de la relación jurídica (la Administración y los administrados) ajusten sus conductas a la buena fe y, con ello, a la confianza legítima.
>
> (…)
>
> En síntesis, el principio de buena fe impone a la Administración Pública la obligación de respetar cuatro postulados: (2.3.1.) la prohibición de abuso del poder, (2.3.2.) la obligación de reconocer el carácter relativo del principio de buena fe cuando colisiona con otros principios, (2.3.3.) la obligación de reconocer el carácter relativo del principio de legalidad cuando colisiona con la buena fe, y (2.3.4.) la prohibición de venire contra pactum proprium u obligación de actuar en concordancia con los actos propios previos. La prohibición de abuso del derecho también es aplicable a la administración bajo el concepto de abuso del poder, de la potestad o de la competencia. Para hacer referencia a este fenómeno se utilizará una expresión que resulta más precisa para referirse al abuso del derecho por parte de la administración “abuso del poder”. La presunción de

> que la administración respetará estas cuatro exigencias fundamenta la consolidación de la confianza legítima a favor de los administrados[53].

Así las cosas, la Administración actuará bajo el amparo de la buena fe si actúa conforme al ordenamiento jurídico amparándose en competencias asignadas para las finalidades para las cuales fueron expedidas las normas aplicables; pero también bajo la concepción de que ese concepto como principio también es relativo y que su amparo no puede impedir que la administración, con el propósito de salvaguardar el interés general, adopte regulaciones específicas para prevenir o sancionar determinados efectos indeseables; a su vez, la demanda de un ciudadano de ser protegido en su buena fe al haber actuado en condiciones de ilegalidad deberá ser desestimada como regla general, salvo que la actuación de buena fe haya estado fundada en licencias, permisos, tolerancia y permisividad de la propia administración, en cuyo caso, la misma Corte Constitucional ya ha reconocido que dicha actuación pasa de ser ilícita a lícita y que por ende debe ser objeto de protección por parte de la administración, como sucedió en la sentencia de unificación SU-601A de 1997 en la que se estudió la protección de los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes; pero también siendo consciente que en algunas ocasiones el principio de legalidad deberá ceder ante el principio de buena fe para proteger la confianza legítima de los ciudadanos, implicando siempre la ponderación de ambos bajo el panorama de las circunstancias particulares, y por último, la prohibición de ir contra sus propios actos y decisiones anteriores.

De acuerdo con lo anterior, es posible anticipar que este principio, deberá tener cabida en el análisis que adelante el juez en la evaluación que haga de las consecuencias de declarar la suspensión provisional de un acto administrativo, porque, si bien, nada impide que una norma pueda salir del ordenamiento jurídico en razón a la evaluación temporal que de ella se realice en el marco de una acción judicial, esa decisión como cualquier otra acarrea consecuencias particulares frente a las expectativas de los administrados, quienes confiando en la perdurabilidad de una regulación, dan curso a sus pretensiones mediante

---

[53] CLEVES. Op.cit., p. 171 a 192.

la aplicación de tales normas, y tienen el legítimo derecho de conocer la disposiciones y procedimientos que les serán aplicables en adelante o de que se les mantengan las condiciones iniciales hasta la resolución de sus peticiones.
Este último aspecto de vital trascendencia, fue descrito de forma muy clara en la sentencia T-366 de 2002, cuando la Corte Constitucional hizo referencia de él como la manera de evitar la "intermitencia y fragilidad" en las actuaciones de la administración pública, de la cual pueda derivar inseguridad jurídica a los administrados.

En todo caso, este principio no significa que cualquiera que haya confiado en que una determinada circunstancia se mantenga, deberá obtenerlo por ese solo hecho. Ya la doctrina ha extraído de la jurisprudencia, los elementos necesarios para que el mismo pueda verse consolidado, así: i). Que exista una relación jurídica calificada, esto es, una relación entre un particular y la administración; ii). Que exista una palabra dada o una promesa, entre aquellos que tienen una relación, con efectos dentro del ordenamiento jurídico y con vigencia permanente, requiriendo entonces que si dicha palabra dada está contenida en una norma, la misma no debe haber sido derogada ni anulada. La confianza no podría haberse consolidado frente a una disposición con vigencia transitoria dado que las expectativas de los particulares no podrían ir más allá de la fecha de su vigencia; iii). Que dicha palabra tenga existencia cierta en el ordenamiento jurídico como un comportamiento de la Administración en el marco de sus competencias; iv). La palabra dada debe estar acompañada de acciones coherentes de la administración, que respalden el respeto a esa palabra, permitiendo que la confianza se consolide; v). Debe haber una actuación diligente del particular la cual será determinable de acuerdo con su rol y en caso de alegar la existencia de un error común creador de derechos, deberá estar en la capacidad de demostrar que ese error era generalizado e invencible[54].

[54] Ibíd., p. 175.

2.2.2 Supremacía constitucional

Este principio tiene su expresión máxima en el artículo 4º y 241 constitucionales, según los cuales la Carta Política es norma de normas y ante la incompatibilidad de cualquier disposición normativa o acto jurídico del ordenamiento frente a los contenidos constitucionales, deberán aplicarse de manera preferencial estos últimos, confiándole a la Corte Constitucional la guarda de su supremacía e integridad a través del ejercicio de sus funciones de control judicial y constitucional.

El mismo se materializa a través de varios elementos y características como la consagración de especiales procedimientos y cláusulas para la reforma constitucional; la pretensión de estabilidad y durabilidad en el tiempo de las disposiciones constitucionales[55]; que las normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad tengan el mismo nivel jerárquico de la Constitución, sin que puedan superarla o subordinarla[56]; como fuente primaria del ordenamiento jurídico y por ende, el carácter vinculante de sus reglas frente a todo el ordenamiento normativo; como factor determinante de la pertenencia de las normas a un mismo sistema (regla de reconocimiento) otorgando unidad de sentido a través de la designación de los valores fundantes del modelo de Estado y fuente de validez del mismo[57]; existencia de controles interorgánicos para mantener el equilibrio de poderes el cual es irrenunciable aún en situaciones extraordinarias[58]; fuente del efecto de la cosa juzgada constitucional, al vincular a todos los operadores jurídicos sin excepción, con las decisiones que adopte la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad, convirtiéndolo en precedente constitucional, entre otros[59].

---

[55] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1056 de diciembre de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
[56] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-054 de febrero de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[57] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-415 de junio de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo
[58] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-253 de abril de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[59] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-704 de septiembre de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Estas características, reflejan la existencia de varias funciones del principio de supremacía constitucional: una función jerárquica que dota de validez al ordenamiento jurídico, una función directiva que denota la prevalencia de la interpretación normativa que mantenga la superioridad constitucional y una función integradora determinando el modelo de Estado y los valores y principios que lo estructuran. Todo a partir de su naturaleza normativa.

En la sentencia que estudia la demanda de inconstitucionalidad en contra del parágrafo del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011 referente a la posibilidad de que el Consejo de Estado se pronuncie más allá de los cargos formulados en la demanda de nulidad, la Corte al considerar que esa posibilidad reafirma los principios superiores de supremacía e integridad de la Carta Fundamental como principio estructurante del orden jurídico colombiano considerando la unidad y coherencia que le imprimen los valores, principios y reglas establecidas en la Constitución, lo declara exequible. Particularmente, señala que

> En otras palabras, el orden jurídico de la sociedad política se estructura a partir de la Carta Fundamental. Por eso, ha dicho la Corte: "La posición de supremacía de la Constitución - ha dicho esta Corporación - sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquélla determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado"[60].

A su vez, el Consejo de Estado ha señalado que el principio de supremacía constitucional representa la aplicación preferente de la norma de superior jerarquía[61] y en la sala de Consulta y Servicio Civil, también señaló que

> El mencionado principio también supone que la Constitución establece el sistema de fuentes de derecho y, por lo mismo, es la norma normarum. En aquellos sistemas con

[60] C-415 de 2012. Op. cit., p. 46

[61] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección quinta. Sentencia del 7 de diciembre de 2001. Rad. 41001-23-31-000-2000-4146-01(2729). C.P. Darío Quiñones Pinilla.

> constituciones escritas, siempre puede establecerse una distinción entre la norma constitucional y la legislación ordinaria; y luego entre la legislación y las normas dictadas en ejecución de la misma; pudiendo decirse que las normas que integran el ordenamiento jurídico siempre se organizan deliberada o espontáneamente en forma jerárquica, de manera que existen normas en un nivel superior que siempre prevalecen sobre otras normas de nivel inferior (…)[62].

Superioridad que García de Enterría describe como la concentración de los valores y principios de una sociedad determinada:

> La idea de la Constitución como una norma superior, que consagra en una formulación concentrada y categórica los grandes valores sobre los que se asienta una comunidad determinada, además de la forma con que ésta ordena sus poderes, procede en América de dos fuentes concretas, la de Locke, con su pacto social básico para asegurar la libertad, y la idea de un higher Law, un Derecho más alto, con claras raíces en el Derecho Natural, capaz de prevalecer sobre las Leyes ordinarias e, incluso, de erigirse en canon de validez de las mismas[63].

En esos términos, este principio exige que la actuación de todas las autoridades garantice el respeto y el acatamiento de todos los contenidos constitucionales, se someta de forma estricta e incondicional, a las interpretaciones y decisiones emitidas en el marco del control judicial constitucional, y aplique las disposiciones normativas a la luz de los postulados, principios y valores constitucionales.

---

[62] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de junio de 2003 No. 1493. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

[63] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Justicia y Seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas. Madrid: Civitas Ediciones, S.L. 1999. Pág. 39 a 43.

2.2.3 Seguridad jurídica

Las acepciones que se conocen de este principio, dependen del contexto en el que sea empleado. Así, en el ámbito de la inversión extranjera[64], se enfoca en la conducta de un Estado que tenga el monopolio de la producción y aplicación del Derecho, para asegurar reglas claras y transparentes que perduren en el tiempo y con ello evitar perjuicios a los inversionistas, mediante eventos inciertos derivados de la política que *"(…) modifiquen las condiciones existentes al momento en que la empresa se estableció en el país e inició su actividad negocial, afectando negativamente sus perspectivas sobre ganancias y actividades futuras*" [65].

Desde una perspectiva jurídica más general, la seguridad jurídica es entendida como la posibilidad de contar con leyes inmutables en el espacio y en el tiempo, descripción idealista si se reconoce que las circunstancias propias de un país como Colombia, con características tan especiales en cuanto al orden público, a la gestión de los funcionarios públicos, a las competencias asignadas en cabeza de distintas jurisdicciones, pero especialmente a la ineficacia de las normas, hacen que ese anhelo sea quimérico. Este concepto abarca no solo la labor del legislador o la Administración, sino que reconoce la marcada influencia de los jueces, invitándolos a tomar decisiones que permitan conservar, estimular la inversión y evitar la desestabilidad.

Esta última perspectiva ha sido considerada un elemento que compromete la efectividad de los derechos cuando, por ejemplo, hay diferencias entre una jurisdicción y otra frente a un mismo caso concreto por la vía del amparo de tutela contra sentencias judiciales, amenazando gravemente la seguridad jurídica que se supone ampara estas decisiones bajo la figura de cosa juzgada, cuando han sido proferidas por el respectivo órgano de

---

[64] ANZOLA GIL, Marcela. El paradigma de la seguridad jurídica en un Estado en Transformación: El caso de la inversión extranjera. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. Página 96 a 100.

[65] ÁLVAREZ LONDOÑO, Luis Fernando. Seguridad jurídica, estabilidad y equilibrio constitucional. En: Seguridad jurídica, estabilidad y equilibrio constitucional; Hacia un derecho eficiente. Jornadas Internacionales de Investigación. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 2009. Páginas 11 a 16.

cierre de la jurisdicción competente. No obstante ese reconocimiento, se admite la importancia de ese control en la unificación de la interpretación constitucional sobre los derechos fundamentales[66].

La seguridad jurídica también demanda el proceso de codificación, como otra garantía para los diferentes regímenes de Derecho en el mundo, dado que permite asegurar una situación de certidumbre frente a la multiplicidad de leyes que se profieren, como lo señala García de Enterría, quien resalta que

> (…) no sustituyen formalmente a las normas integradas, ni pretenden tampoco suspender su cambio constante, pero al situarlas de manera permanente en un lugar objetivable y estable, (…) resolviendo además normalmente los graves problemas, tan habituales entre nosotros, de intersección de textos y de vigencias. Aportan, en consecuencia, un decisivo apoyo a los problemas de certeza del Derecho y de seguridad jurídica (…).[67]

Todos los conceptos aquí descritos apuntan a un contenido común: el de la certeza y estabilidad en las decisiones normativas y judiciales, pero también como límite al poder del Estado; principio que tiene relación directa con la consagración constitucional que limita a las autoridades públicas a hacer solo aquello que esté permitido por la Ley. La Corte, en sentencia T-284 de 1994, definió este principio como aquél que apunta a "*la estabilidad de la persona dentro del ordenamiento, de forma tal que la certeza jurídica en las relaciones de derecho público o privado, prevalezca sobre cualquier expectativa, indefinición o indeterminación*".

Como derecho de los administrados y obligación Estatal, la seguridad jurídica busca el respeto y protección a sus situaciones previamente conocidas, permitiéndole planear su acción futura conforme al ordenamiento vigente:

---

[66] BOTERO MARINO, Catalina y JARAMILLO, Juan Fernando. El conflicto de las altas cortes colombianas en torno a la tutela contra sentencias. En: Estado de derecho y sentencias judiciales. Seguridad jurídica y garantismo. Bogotá: ILSA, 2007. Pág. 9 a 57.
[67] GARCÍA DE ENTERRÍA. Op. cit., p 39 a 43.

> El derecho a la seguridad jurídica tiene por objeto garantizar a cada ciudadano el conocimiento claro y estable de su situación jurídica y su correspondiente respeto por parte del Estado y de sus conciudadanos. En virtud de este derecho, el particular podrá exigir al Estado que se le informe adecuada y previamente de cualquier tipo de modificación que se pretenda hacer a su situación jurídica, como quiera que cualquier alteración que se presente pueda tener repercusiones en distintos niveles de su esfera personal, política, económica y social, entre otras".
>
> El principio de seguridad jurídica protege la pretensión que tiene todo individuo a la certeza o estabilidad de las situaciones jurídicas, a la fiabilidad en el mantenimiento de las regulaciones que inciden en el ejercicio de las actividades del tráfico jurídico, a la posibilidad de calcular los resultados de su actividad en el marco del régimen jurídico vigente[68]"

En esos términos la seguridad jurídica envuelve el hecho de que las personas sepan a qué atenerse en sus relaciones jurídicas, que tengan conocimiento de sus derechos y deberes y la forma de reclamarlos, así como las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones asignadas legalmente. Pero si los jueces y la administración desconocen dichas disposiciones o al tomar sus decisiones no brindan suficiente claridad frente a la forma en que las han aplicado, promueven la inseguridad jurídica y los ciudadanos pierden el derecho como su derrotero de regulación de su vida en comunidad.

Este principio se materializa de varias maneras, por ejemplo, como el derecho del investigado a que su condición no sea variada ni desmejorada cuando en el marco de un proceso sancionatorio, el mismo es absuelto, a través del principio de *non bis in ídem*; también en el fenómeno de la cosa juzgada, con el empleo de la unificación y extensión de la jurisprudencia, entre otros casos previstos por la legislación.

Sobre su materialización, la Corte Constitucional en sentencia T-502 de 2002 en la que revisó los fallos de tutela proferidos en primera y segunda instancia por la jurisdicción de lo contencioso administrativa frente a la acción interpuesta por un ciudadano a quien su

---

[68] VIANA. Op. cit., p. 130

pensión le fue negada en primera instancia y luego diferida en el tiempo con fundamento en que la ordenanza que respaldaba su derecho, fue suspendida provisionalmente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a pesar de que en la fecha de su retiro, la mencionada ordenanza estaba vigente y gozaba de eficacia plena, se preguntó si ¿la suspensión provisional, producida 3 años después de presentada la petición, puede alterar el marco normativo aplicable a la solicitud del demandante?. En otras palabras, si la seguridad jurídica sobre las normas aplicables a la petición, se puede alterar por un cambio normativo ocurrido cuando ha vencido el término para decidir:

> La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta // La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas // En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado. En el plano constitucional ello se aprecia en la existencia de términos perentorios para adoptar decisiones legislativas (C.P. arts. 160, 162, 163, 166, entre otros) o constituyentes (C.P. Art. 375), para intentar ciertas acciones públicas (C.P. art. 242 numeral 3), para resolver los juicios de control constitucional abstracto (C.P. art. 242 numerales 4 y 5). En el ámbito legal, las normas de procedimiento establecen términos dentro de los cuales se deben producir las decisiones judiciales (Códigos de Procedimiento Civil, Laboral y de seguridad social, penal y Contencioso Administrativo), así como en materia administrativa (en particular, Código Contencioso Administrativo) // 4. La existencia de un término para decidir garantiza a los asociados que puedan prever el momento máximo en el cual una decisión será adoptada. Ello apareja, además, la certeza de que cambios normativos que ocurran con posterioridad a dicho término no

> afectará sus pretensiones. En otras palabras, que existe seguridad sobre las normas que regulan el conflicto jurídico o la situación jurídica respecto de la cual se solicita la decisión. Ello se resuelve en el principio según el cual las relaciones jurídicas se rigen por las normas vigentes al momento de configurarse dicha relación, que, en buena medida, se recoge en el principio de irretroactividad de la ley; en materia penal, debe señalarse, existe una clara excepción, por aplicación del principio de favorabilidad, que confirma la regla general // Al considerarse, en el ámbito de la certeza y estabilidad jurídica (seguridad jurídica), la existencia de precisos términos para que la administración o el juez adopten decisiones y el principio de conocimiento de las normas aplicables al caso concreto, se sigue que dichos términos fijan condiciones de estabilización respecto de los cambios normativos. De ahí que, durante el término existente para adoptar una decisión, la persona tiene derecho a que sean aplicadas las normas vigentes durante dicho término. No podría, salvo excepcionales circunstancias en las cuales opera la favorabilidad o por indiscutibles razones de igualdad, solicitar que se le aplicaran aquellas disposiciones que entren en vigencia una vez se ha adoptado la decisión. Es decir, una vez vencido el término fijado normativamente para adoptar una decisión opera una consolidación de las normas jurídicas aplicables al caso concreto. Consolidación que se torna derecho por razón del principio de seguridad jurídica y, además, constituye un elemento del principio de legalidad inscrito en el derecho al debido proceso.

Frente a la postura de los jueces de instancia en la acción de tutela, relacionada con el hecho de que la certeza de las normas aplicables, no tiene relación directa con el término para decidir, sino tan solo con la fuerza vinculante de la norma, la Corte señala que ello implicaría desconocer la importancia de los términos en el Estado Social de Derecho, y por esa vía, el principio de seguridad jurídica, que para esos efectos lo describe así:

> el principio de seguridad jurídica, que es caro al Estado de derecho, no puede explicarse de manera atemporal. La certeza únicamente puede entenderse respecto de un momento histórico. Únicamente en dicho momento puede una persona tener seguridad sobre las normas que regulan una situación jurídica determinada. La vinculación entre certeza y el tiempo supone la necesidad de delimitar dicho tiempo. En ello, incide directamente los términos dentro de los cuales deben producirse decisiones. Acotan el tiempo de competencia del Estado. Define lo que es debido en un momento histórico, quién lo podía exigir, bajo cuales condiciones otorgar, qué y

> cómo sancionar, etc. Así, no puede entenderse que el Estado no esté vinculado a este factor temporal, pues, se repite, únicamente a partir de dicho elemento es posible predicar seguridad jurídica. Esta no existe atemporalmente. El cambio normativo es propio del derecho positivo. La pretensión de una seguridad jurídica sin límite en el tiempo únicamente es posible bajo posturas iusnaturalistas, del todo ajenas a la labor del legislador como productor principal de normas jurídicas. La temporalidad se torna decisivo en entornos cambiantes, como el que caracteriza los sistemas jurídicos contemporáneos. Por lo tanto, dicha postura viola el derecho a la consolidación de las normas jurídicas aplicables y, en últimas, al debido proceso[69].

Algunos de los criterios más importantes que comporta el significado de este principio son la publicidad y transparencia de las actuaciones de la administración; que las decisiones se adopten con la motivación suficiente para justificar su legalidad y con ello evitar la arbitrariedad; que éstas se desarrollen en el exclusivo marco de la legalidad, inclusive cuando las facultades ejercidas sean de aquellas denominadas discrecionales; que el ejercicio de todas sus funciones se realicen con apego a los principios de la función administrativa descritos en el artículo 209 constitucional; que en el marco de su actividad, la administración garantice la reserva de la información que puede afectar derechos individuales o colectivos, como el de intimidad y habeas data; que en ejercicio de las actuaciones y demás trámites, se respete siempre el debido proceso y por esa vía, la administración se sujete a las normas y procedimientos existentes y vigentes al momento del inicio o radicación de los procedimientos y actuaciones para el acceso a los derechos; la prohibición de darle alcance retroactivo a sus decisiones, salvo casos particulares y previamente señalados por el legislador como en los casos en los que se garantiza por el principio de favorabilidad y, derecho a que se decidan sus solicitudes y demandas en los términos máximos previstos por la Ley, de tal manera que la inactividad de la administración quede sujeta a las instituciones la caducidad y la prescripción, cerrando las puertas a la indefinición perpetua de su situación[70].

---

[69] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-502 de junio de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[70] VIANA. Op. cit., p. 160

Ahora, es pertinente relacionar cómo los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica están estrechamente relacionados en un criterio de causa-efecto, a tal punto que existe dependencia entre ellos, si se comprende que la seguridad jurídica cumple el papel de causante de la confianza legítima y garante de ella:

> La violación del principio de confianza legítima puede identificarse, en derecho administrativo, con el surgimiento de modificaciones normativas repentinas o abruptas que, por no ofrecer mecanismos alternativos de adaptación a la nueva situación jurídica y no adecuarse a los procedimientos exigidos en materia de publicidad debida, devienen en una afectación para los administrados que no tienen el deber jurídico de soportar. De aquí emana su relación con el principio de seguridad jurídica y, específicamente, con los de prohibición de la aplicación retroactiva de las disposiciones jurídicas y de las modificaciones normativas que afecten la estabilidad del derecho[71].

En esos términos, la confianza legítima como principio, deriva de la seguridad jurídica, el cual a su vez, deriva directamente de la cláusula del Estado de Derecho, particularmente en cuanto a que su contenido implica, entre otros aspectos, la sujeción de las autoridades públicas, a las normas, evitando con ello todo acto de abuso de poder, además de la necesidad de consolidar certeza o confianza en los ciudadanos frente a la publicidad, legalidad, solidez y estabilidad del ordenamiento jurídico para que sepan a qué atenerse, y de la cual evidentemente se crea en cabeza del ciudadano una legítima expectativa de que las disposiciones bajo las cuales ha actuado o ha reclamado sus derechos, se mantenga en el tiempo o que en caso de no ser así, existan mecanismos que le garanticen un tránsito tranquilo y razonado para evitar afectación a sus derechos.

Recapitulando, el contenido de este numeral permite evidenciar cómo, cualquier decisión que sea tomada en torno a la suspensión provisional de un acto administrativo, incluso la decisión judicial de no considerar ni pronunciarse sobre los efectos ni las implicaciones que conlleva su adopción, involucra efectos sobre estos tres principios jurídicos ya sea en mayor o en menor medida. Efectos que por supuesto, demandarán que en cada caso

---

[71] Ibíd., p. 109

concreto se evalúe el grado de afectación de cada uno de ellos y se establezca a través de un ejercicio de ponderación, cuáles son las medidas menos lesivas de otros derechos para asegurar la protección de cada uno de estos principios en la mayor medida de las posibilidades.

2.3. Ponderación de principios

La posible afectación de estos principios trae consigo la imperiosa necesidad de ser valorados al momento de tomar la decisión de suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo por parte del juez competente, dado que así como debe primar el interés general de restablecer la legalidad del ordenamiento jurídico y de evitar la consolidación de los perjuicios que pueden derivarse de la aplicación de un acto viciado de nulidad, así mismo para que proceda la medida cautelar deben considerarse por parte del juez, los efectos que la misma pueda conllevar.

De allí la importancia, no solamente de ponderar los principios en juego, sino también que ésta se haga de manera expresa por parte del juez, en aras de brindar claridad a sus decisiones y de garantizar la protección de los mismos en el orden de prioridad que se determine en dicho análisis.

Así, es claro que la aplicación de la medida cautelar de suspensión provisional, como la forma en que el Legislador determinó más adecuada para mantener el principio de legalidad, y por esa vía la supremacía constitucional, es procedente cuando el juez verifique que el contenido de la norma demandada contraviene así sea en apariencia o como producto de la simple confrontación con las normas superiores presuntamente violadas con fundamento en prueba sumaria, una norma de superior jerarquía a la cual está sujeta su legalidad, o que la misma ha sido proferida sin competencia.

Sin embargo, el hecho de que el juez de conocimiento adopte una medida cautelar como la suspensión provisional del acto, sin realizar ningún pronunciamiento adicional en torno a las consecuencias que acompañan su aplicación, puede terminar vaciando de contenido los principios presuntamente amparados con dicha decisión judicial. Por ejemplo, el hecho

de que la suspensión como mecanismo adecuado para garantizar la justicia y la legalidad, traiga consigo un vacío legal que impida el ejercicio legítimo de uno o varios derechos por el desaparecimiento de las normas que regulaban los procedimientos para su ejercicio y/o amparo, resulta en una lesión mucho más profunda sobre los principios a la seguridad jurídica y la confianza legítima pero especialmente frente a la supremacía constitucional, la cual demanda que todo el ordenamiento jurídico reconozca los contenidos de la carta política y que los vacíos que puedan presentarse no den lugar a su desconocimiento por la vía de la violación a derechos fundamentales, por ejemplo.

Para concluir este capítulo, vale la pena subrayar que cualquier decisión judicial tiene efectos jurídicos colaterales que deben ser analizados previamente y que pueden requerir pronunciamientos para evitar que tales consecuencias puedan conducir a frustrar la tutela judicial efectiva o a desconocer principios jurídicos de superior jerarquía en el marco de una acción judicial.

En esas condiciones, la decisión de suspender provisionalmente un acto administrativo de carácter general, conlleva entre otras consecuencias, la de sacar de manera temporal un contenido normativo que puede dar lugar a un vacío jurídico que resulte lesivo para los derechos de los administrados al impedir el acceso al reconocimiento de sus pretensiones por falta de disposiciones sustanciales y procedimentales que así lo permitan.

De esa manera, se hace necesario considerar que, tanto el vacío jurídico resultante, como el hecho mismo de que no exista un pronunciamiento del juez frente a su eventual ocurrencia y la forma de subsanarlo, pueden dar lugar a la afectación de los principios jurídicos de seguridad jurídica, confianza legítima y supremacía constitucional, en la medida en que el ordenamiento, la Administración y los administrados quedan sometidos a la indefinición de las normas aplicables, con la falta de certeza de si sus situaciones jurídicas consolidadas o por consolidar, serán respetadas a la luz de los actos suspendidos, y con la posibilidad de que sus derechos no puedan hacerse fácilmente exigibles ante la falta de normas que operativicen los principios y las instituciones jurídicas reconocidas en el ordenamiento constitucional.

Por ese motivo, la adopción de estas decisiones demanda pronunciamientos expresos que contengan la ponderación de los principios en juego y que permitan determinar el mecanismo adecuado para conjurar los efectos negativos que de su decisión judicial de suspensión se puedan derivar. En pocas palabras, una reviviscencia declarada y no automática.

3. Procedencia declarada de la reviviscencia para atenuar los efectos nocivos de la suspensión.

3.1 Caso particular: Decreto Distrital 364 de 2013.

Como se ha mencionado previamente, el ejercicio de las facultades procedimentales en cabeza del juez, particularmente de la suspensión provisional de los actos administrativos objeto de control judicial, puede resultar en consecuencias gravosas tan o más lesivas que el hecho mismo de mantener la eficacia del acto suspendido.

En el caso específico de la suspensión provisional del Decreto Distrital 364 de 2013 la cual se realizó sin pronunciamiento alguno por parte del Consejo de Estado, generó un vacío normativo importante en el desarrollo territorial de Bogotá, en la medida en que, por tratarse del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, la misma se había quedado sin la herramienta jurídica por excelencia que establece el uso racional del suelo, las áreas protegidas, las condiciones para desarrollar proyectos de vivienda, entre otros aspectos relevantes para el desarrollo territorial.

Esta situación generó un estado de incertidumbre para el sector de la construcción y para las autoridades competentes en el estudio y trámite de licencias de urbanismo y desarrollo de planes parciales, lo que en la práctica derivó en un abstencionismo temporal por parte de las curadurías urbanas y las autoridades distritales y municipales que tienen a su cargo la expedición de este tipo de permisos, e inclusive llevó a que los peticionarios que habían formulado solicitudes de licencias urbanísticas bajo la vigencia del Decreto 364 de 2013

desistieran de las mismas, para formularlas nuevamente a la luz de la norma presuntamente revivida[72].

Las diferentes conclusiones a las que llegó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Dirección Jurídica Distrital en lo relacionado con la norma aplicable, también contribuyeron al traumatismo del sector, debido a que el Ministerio concluyó que no sería posible resolver con fundamento en la norma suspendida dado que la misma no estaba produciendo efectos y a pesar de que el parágrafo del artículo 16 del Decreto 1469 de 2010 hablaba de un cambio en las normas urbanísticas para efectos de garantizar que la decisión del trámite sea tomada con base en la norma con la que el mismo se radicó, esta situación no se daba en ese caso porque para ello habría sido necesario que el Decreto 364 estuviera produciendo efectos y no lo estaba haciendo en virtud de la medida cautelar aplicada por el Consejo de Estado[73]; mientras que la Dirección Jurídica Distrital señalaba que sí era posible extender su aplicación en estos casos en aras de garantizar el principio de supremacía Constitucional[74]. Así, algunas Curadurías que habían proferido actos de suspensión de sus trámites administrativos urbanísticos, no pudieron encontrar una guía para continuar los trámites en mención.

En esos términos, el estudio jurídico de la posible reviviscencia del Decreto 190 de 2004, como resultado de la suspensión provisional del Decreto 364 de 2013, no fue asumido por la Sección Primera del Consejo, ni en el acto de suspensión ni de manera complementaria en otra providencia posterior, generando una incertidumbre jurídica que las autoridades

---

[72] CONSEJO DE JUSTICIA. Sala de decisión de contravenciones administrativas, desarrollo urbanístico y espacio público. Acto administrativo No. 0035 del 1 de febrero de 2017. Bogotá, D.C. Rad. 2014060890100012E Exp.012/2014. Presunto infractor: Ana Gertrudis Silva Córdoba. Antecedentes;
BOGOTÁ, D.C. COLOMBIA, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Auto del 3 de marzo de 2015. Rad. 25000234100020150003200. Inciso final del numeral 4º del pronunciamiento de la Constructora Praga Servicios Inmobiliarios S.A.;
BOGOTÁ, D.C. VEEDURÍA DISTRITAL, Delegada para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal Grupo de Análisis de Coyuntura Urbana. Cómo avanza Bogotá en desarrollo urbano. Análisis de la gestión de los principales programas de gobierno para el desarrollo urbano en cabeza de los sectores Hábitat y Planeación hasta julio de 2014. Diciembre de 2014. *Numeral 6.3.3 Situación del licenciamiento en el contexto de la MEPOT y su suspensión.*

[73] COLOMBIA. MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. Concepto del martes 29 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2014/abril/el-pot-vigente-hoy-en-bogot%C3%A1-es-el-decreto-190-de-2004-minvivienda>

[74] DIRECCIÓN JURÍDICA DISTRITAL. Op. Cit. P. 27

administrativas encargadas de interpretar la normativa en la materia trataron de solventar sin que hasta la fecha, el debate hubiese concluido jurídicamente.

En todo caso, es pertinente señalar que, de conformidad con el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991, las autoridades de planeación municipal o distrital cuentan con la facultad de interpretar las normas urbanísticas ante la ausencia de normas exactamente aplicables o ante la existencia de contradicciones entre ellas para situaciones o casos concretos, confiriéndole el carácter de doctrina a tales interpretaciones[75].

Contenido que fue ratificado posteriormente por el artículo 76 del Decreto 1469 de 2010 por el cual se reglamentaron las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones y a la función pública que desempeñan los curadores urbanos, y que en el año 2015 fue incorporado en el Decreto compilatorio del sector Vivienda, Ciudad y Territorio 1077 de 2015 a través del artículo 2.2.6.6.1.4 sobre Interpretación de las normas[76].

Se podría indicar que, pese a que la misma Secretaría Distrital de Planeación indicó expresamente que las causales previstas en las disposiciones aludidas para proferir

---

[75] COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Artículo 102. Interpretación de las normas. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencias de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares.

[76] COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1077 de 2015. Por el medio el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Interpretación de las normas. 2.2.6.6.1.4. En el ejercicio de sus funciones, los curadores urbanos verificarán la concordancia de los proyectos de subdivisión, parcelación, urbanización, construcción y demás sometidos al trámite de licencias con las normas urbanísticas vigentes. Solamente en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponderá a las autoridades de planeación del municipio o distrito, las cuales emitirán sus conceptos mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina para la interpretación de casos similares, de conformidad con el artículo 102 de la Ley 388 de 1997. Existe vacío normativo cuando no hay una disposición exactamente aplicable y contradicción cuando hay dos o más disposiciones que regulan un mismo tema que son incompatibles entre sí. En todo caso mediante estas circulares no se pueden ajustar o modificar las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial ni de los instrumentos que lo desarrollen y complementen. La interpretación que realice la autoridad de planeación, en tanto se utilice para la expedición de licencias urbanísticas, tiene carácter vinculante y será de obligatorio cumplimiento, con el fin de darle seguridad a dicho trámite.

conceptos con carácter vinculante, no se configuraron ante la suspensión provisional del Decreto 364 de 2013 -dado que la misma tan solo constituyó una causal temporal de decaimiento del referido acto, sin que ello significara ausencia de normas exactamente aplicables a la situación[77]-, lo que en efecto sucedió en la práctica, es que las curadurías y demás órganos de planeación decidieron aplicar la doctrina expedida por la Dirección Jurídica Distrital[78], con efectos vinculantes para la toma de decisiones urbanísticas específicas, ante el silencio del Consejo de Estado en torno a las disposiciones aplicable como consecuencia de la suspensión del POT.

3.2 Facultades y deberes del juez en un Estado Social de Derecho

Ahora bien, parte de este trabajo teórico es el examen que debe hacerse sobre el papel de la figura del juez en el Estado Social de Derecho, en particular, la labor creadora de los jueces cuando no existen disposiciones normativas aplicables en casos concretos, o que existiendo, no son suficientes para garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos en juego.

El papel del juez frente a las lagunas del derecho, implica claramente la adopción de posturas subjetivas que consideren las disposiciones existentes como convenientes o inconvenientes o justas e injustas, en todo caso, haciendo uso de las herramientas jurídicas existentes como la interpretación, la ponderación, la aplicación de los principios generales del derecho, entre otras. En esta materia, Kelsen recuerda, con apoyo del Código Civil suizo, que "*La ley se aplicará en todas las cuestiones jurídicas en cuyo respecto contenga, según su tenor literal o interpretación, una determinación. Si no puede*

[77] BOGOTA. D.C. SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Subsecretaría Jurídica. Concepto 20263 del 13 de mayo de 2014. Disponible en: < https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59453&dt=S>
[78] DIRECCIÓN JURÍDICA DISTRITAL. Op. Cit. P. 27

extraerse de la ley un precepto, el juez resolverá según el derecho consuetudinario y, de faltar éste también, según la regla que él mismo establecería como juez"[79].

En particular, él resalta que entre dos sistemas de justicia, el de libre creación del derecho y el de derecho legislado estrictamente, se encuentran aquellos sistemas en los que existiendo el órgano legislativo central, los Tribunales están facultados para dictar normas individuales en cada caso concreto como aplicación de las normas generales expedidas por el legislador.

Esto revela la importante posición que hoy en día tienen los jueces en la producción legislativa en el Estado Social de Derecho, pues esta función pasó de ser competencia exclusiva del Legislador y se convirtió en una actividad abarcada por el operador del derecho, como una forma de garantizar la supremacía constitucional y de materializar la tutela judicial efectiva de los derechos en cada caso concreto.

Ahora bien, si en la jurisdicción constitucional, la facultad moduladora ha permitido a los jueces dictar sentencias y providencias con diferentes efectos aditivos o integradores (C-355 de 2006), interpretativos (C-426 de 2002), sustitutivos (C-113 de 1993) y con efectos ex nunc como regla general, ex tunc como excepción (C-023 de 1994) y con efectos diferidos (C-818 de 2011); en la jurisdicción administrativa la técnica de las sentencias interpretativas también ha tenido cabida en razón a la aplicación de los principios de conservación del derecho y del efecto útil de las normas[80], (sentencia de 16 de junio de 2009. M.P. Enrique Gil Botero):

> Frente a esta situación la Sala Considera, apoyada en los principios del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho, en virtud de los cuales se destaca y acentúa la idea de que en la producción normativa se invierte un esfuerzo administrativo, jurídico y político que vale la pena conservar, que se deben y pueden modular las sentencias de validez, cuando se encuentre algún sentido a la norma

---

[79] KELSEN. Op. Cit., p. 280.

[80] HOYOS LEMUS, Félix. Medios de control en el CPACA. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, UNIJUS. 2016. Página 46.

> controlada que se ajuste al derecho vigente, de modo que, por esta vía, se logran dos propósitos: i) eliminar del ordenamiento jurídico las interpretaciones y aplicaciones que vulneran el derecho -exclusión total de la ilegalidad, para mantener aséptico el ordenamiento jurídico-, y ii) se conserva exclusivamente la aplicación e interpretación ajustada a la Constitución o la ley -inclusión plena de legalidad, para mantener dinámico el ordenamiento jurídico-.
>
> Esta actitud también conserva al juez administrativo dentro de la esfera de legalidad que debe observar, en el ejercicio de sus funciones, pues lo que le ordena la Constitución y la Ley es que controle la legalidad de los actos administrativos que examina, lo cual realiza con más perfección cuando modula las sentencias, toda vez que no siempre las situaciones que se presentan a sus ojos son blancas o negras, esto es, válidas o nulas -y menos en la compleja realidad jurídica que se vive-, y con esta técnica obtiene mayor provecho para ejercer el control de la administración pública moderna.

En este pronunciamiento, el Consejo de Estado pone de presente el papel del juez contencioso al examinar los efectos de sus pronunciamientos, empoderándolo para lograr sentencias más efectivas y más cercanas a lo que se pretende como tutela judicial. De esta manera, el juez deja de ser la boca de la Ley y se convierte en generador de nuevas realidades, regulando las tensiones sociales.

Frente a este papel que desempeña el juez en el ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional, en la sentencia C-083 de 1995, estudió la exequibilidad del artículo 8 de la Ley 153 de 1887, sobre la aplicación de la analogía como fuente de derecho. La Corte analizó si existen o no lagunas en el ordenamiento jurídico, al ver que la Ley estableció formas alternativas de regulación de la conducta provenientes de fuentes diferentes a la Ley misma, respondiendo que "*en el derecho no hay lagunas, porque hay jueces*" y para ello retomó la teoría jurídica del ius filósofo argentino Carlos Cossio, quien afirma el papel fundamental del juez en el ordenamiento, como aplicador de la Ley y fuente de discernimiento del derecho en los casos concretos, concluyendo con ello que "*el juez no puede menos que fallar, halle o no en el ordenamiento elementos que le permitan justificar su decisión*".

Con ello la Corte colige que:

> Porque decidir, para quien tiene la calidad de juez, no es un mero deber sino algo más: una necesidad ontológica. Normas como el artículo 48 de nuestra ley 153 de 1887 se encuentran en casi todas las legislaciones, pero su sentido no es otro que el de establecer un reproche jurídico a ciertas conductas judiciales que se estiman indeseables. Pero que el juez tiene que fallar se deriva no de alguna disposición contingente del derecho positivo sino de lo que ónticamente significa ser juez. Por eso, lógicamente, en el derecho no hay lagunas: porque habiendo jueces (y tiene que haberlos) ninguna conducta puede escapar a la valoración jurídica concreta.

En adición a ello, la Corte se formuló la pregunta relacionada con la forma de proceder del juez cuando los elementos del derecho positivo se le han agotado para respaldar su decisión en un caso concreto y frente a ese problema concluyó que, para decidir, el mismo sistema le permite acudir a contenidos extrasistémicos como el derecho natural, la equidad, los principios generales del derecho, la jurisprudencia y la doctrina, tal como lo consagra el artículo 230 de la Carta Política.

Por su parte, la sentencia C-836 de 2001, que estudió la exequibilidad del artículo 4 de la Ley 169 de 1896 sobre reformas judiciales, hizo hincapié en cómo la parte orgánica de la Constitución política y con ella, todas las instituciones jurídicas allí previstas, solo tienen sentido si se interpretan a la luz de la parte dogmática de la misma, retomando para ello, sus propios argumentos invocados en la sentencia T-406 de 1992, así:

> En síntesis, la Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La carta de derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales.

De esa manera, es posible señalar que el ejercicio de las funciones administrativas y judiciales debe pasar por una lectura no solamente de las facultades previstas en la Constitución y en la Ley, sino que deben integrarse con la interpretación y aplicación de los principios descritos en la Constitución.

Esto se conjuga con la importancia del papel que juega el juez en el Estado Social de Derecho, en el que es materialmente imposible por parte del Legislador, agotar regulatoriamente todas las posibilidades fácticas que puedan presentarse en la convivencia social, haciendo que ya no sea la Ley, sino su aplicación e interpretación, el elemento más importante a través del ejercicio judicial, para hacer uso de las normas existentes y también los principios, racionalizando, ponderando e integrando con ello el ordenamiento jurídico para darle solución concreta a los casos. Ello logra la verdadera justicia material y no solo la justicia formal.

Ese protagonismo judicial deriva de la carta política y queda reconocido legalmente en los diferentes códigos y estatutos normativos, en particular para el juez administrativo para quien la Ley 1437 de 2011 incorporó un mayor escenario discrecional en la adopción de las medidas cautelares, al extender el ámbito de aplicación de las mismas a otras diferentes a la suspensión provisional y al permitirle decretar las que considere necesarias para proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, e incluso, la modalidad, cuantía y demás condiciones de la caución ofreciéndole alternativas al solicitante para su constitución, en términos de los artículos 229, 230 y 232 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En esos términos, el juez, con el importante papel que desempeña en la aplicación del derecho para la resolución de los conflictos, también está llamado a evitar mayores lesiones a los derechos de las personas, no solo a través del estudio y valoración de la legalidad y validez de las normas y actos cuando ejerce su control judicial, sino también al verificar que la adopción de tales decisiones no cause mayores perjuicios. Así lo reconoce la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al respaldar la postura de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la aplicación de una medida de suspensión provisional que retira del servicio un funcionario público, por dos motivos importantes: i). Porque una de las finalidades es la de proteger derechos

fundamentales; ii). Porque la Carta del 91 cambió significativamente el papel de los Jueces, y por supuesto del Juez administrativo, quien ahora debe actuar buscando no solo que se reparen los daños causados mediante indemnización, sino prevenir que con su actuar se causen perjuicios a las personas[81].

En ese sentido, la labor creadora del juez debe cobrar protagonismo en casos como el propuesto en el problema de esta investigación, en el que pareciendo inaplicable a primera vista la teoría de la reviviscencia en razón de las particularidades de la suspensión provisional, solo el juez podría determinar su aplicación para alcanzar fines más elevados que aquellos que pueden verse comprometidos con esa decisión y evaluar aspectos tan particulares como el hecho de que las normas que, por efecto de dicha suspensión, podrían reincorporarse al ordenamiento jurídico no contengan disposiciones que en la práctica puedan reproducir aquellas cuyo examen cautelar haya conllevado a la suspensión.

De esto se puede derivar que debería ser el juez el que haga los pronunciamientos necesarios para dar claridad en los casos en los que tome decisiones, independiente de si son decisiones definitivas o transitorias, como cuando decide suspender provisionalmente un acto administrativo, caso en el cual debería pronunciarse expresamente frente a los efectos y consecuencias que se derivan de esas decisiones, en aras de evitar que sus decisiones conduzcan a verdaderos vacíos que luego deban resolver las autoridades administrativas, sin mayores efectos vinculantes ni obligatorios en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificada por la ley 1755 de 2015. Porque además la interpretación judicial, en este sentido, sería la única verdaderamente vinculante e imperativa frente a cualquier otra interpretación.

Ahora bien, si los efectos jurídicos de la suspensión provisional del acto administrativo tienen vigencia *ex nunc* o hacia futuro a diferencia de los efectos propios de la declaración de nulidad, el reconocimiento de la reviviscencia podría ser contraria a dicha naturaleza en la medida en que daría por hecho que, ante la suspensión de los efectos del acto, se

[81] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 1 de noviembre de 2006. Rad. 1779. 11001-03-06-000-2006-00098-00. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

estaría quedando sin vigencia la disposición que derogaba los actos anteriores, lo que podría entenderse como un efecto retroactivo. De allí, la importancia de que el juez en cada caso concreto formule un pronunciamiento en torno a los efectos de sus decisiones y, en particular, a la posibilidad de reviviscencia del acto derogado por el acto suspendido, en el que se evalúen las condiciones previstas por la jurisdicción constitucional en sus pronunciamientos que recogen esta materia[82].

Este ejercicio requiere, de parte del juez, examinar la exigencia de la buena fe, la seguridad jurídica y la confianza que los administrados ponen en la estabilidad de las normas y en las decisiones de la administración, las cuales son dignas de protegerse, respetarse y conservarse en la mayor medida de lo posible, así "*que los jueces, al enfrentarse en cada caso concreto con la actuación de la administración pública y de los administrados, tengan siempre muy presente, entre los principios generales aplicables, aquel que protege el valor ético de la confianza, interpretando las normas y actos en el sentido más conforme al mismo, y reaccionando por los medios adecuados frente a cualquier lesión que pueda sufrir, a fin de restablecer el orden jurídico perturbado*[83]"- Esto, en la medida en que, como previamente se señaló en sentencia T-1072 de 2000, la Corte Constitucional ha establecido, con carácter vinculante, que de las dos partes de la Carta Política, debe primar la parte dogmática, al reconocer que son dichos principios los que orientan y legitiman la actividad del Estado.

3.3 Ejercicio de las facultades del juez administrativo en el reconocimiento y declaración de la reviviscencia por la aplicación de la suspensión provisional

Como se señaló en el primer capítulo, las instituciones jurídicas de inexequibilidad, nulidad y suspensión provisional son diferentes por sus condiciones, efectos y objetivos. Más allá

[82] RIASCOS. Op. cit., p. 478.
[83] MESA VALENCIA. Op. cit., p. 14.

de eso, no puede dejar de reconocerse que la suspensión provisional, a diferencia de la inexequibilidad y nulidad, representa un problema de eficacia y no de validez. Muestra de ello es que toda nulidad produce ineficacia del acto administrativo, pero no toda ineficacia resulta de un acto nulo, como sucede en aquellos casos de revocatoria directa en los que la autoridad deja sin efectos el acto, aun cuando no existan causales de nulidad, o cuando el acto es suspendido provisionalmente, caso en el cual el juez, ante la aparente ilegalidad del acto y con el fin de precaver un daño mayor, interrumpe la producción de sus efectos hasta tanto se profiera sentencia o hasta que el juez decida levantarla y adoptar una medida diferente.

De ahí la importante diferencia entre estas figuras, pues, como ya se vio, la sentencia de nulidad sí afecta de manera definitiva la validez y por ende, la existencia del acto administrativo al expulsarlo del ordenamiento jurídico por no contener todos los elementos propios para su formación (voluntad, objeto, causa, competencia), mientras que la medida cautelar de suspensión provisional tan solo afecta su eficacia. En ese sentido, imposibilita su aplicación, su ejecutabilidad o, por esa vía, la producción de efectos jurídicos respecto de sus destinatarios, pero de manera transitoria, porque el acto no sale definitivamente del ordenamiento, solo se restringe su aplicación para evitar que cause sus efectos en desmedro de la tutela efectiva del derecho invocado, pero una vez es proferida la sentencia, ésta absorbe sus efectos en caso de declararse la nulidad del acto, o al ordenar el levantamiento de la medida en caso de no acceder a la pretensión de declaratoria de nulidad.

Otra de las diferencias entre las figuras estudiadas, es la de sus efectos en el tiempo. Por regla general, la declaración de inexequibilidad frente a las normas con fuerza de Ley tiene efectos hacia futuro, salvo declaración expresa en contrario por parte de la Corte Constitucional. Frente a los fallos de nulidad, la regla se invierte, dado que la nulidad lo es desde el origen de la norma, por ello sus efectos son desde ese momento, restableciendo así la legalidad en el orden jurídico, sin perjuicio de que el juez de conocimiento, con el ánimo de amparar situaciones jurídicas consolidadas, decida declarar la nulidad con efectos únicamente hacia futuro.

En paralelo, frente a la suspensión provisional del acto administrativo, lo natural es que su aplicación solo tenga efectos hacia futuro, dado que sería materialmente imposible decretar un efecto distinto, sin embargo, el caso bajo examen evidencia que no siempre es así. El problema se incrementa si se considera que, como medida cautelar, la suspensión también afecta la estabilidad del acto administrativo como atributo del mismo y cuyo fundamento se encuentra en el principio de seguridad jurídica. En la práctica, como sucedió en el caso objeto de estudio, lo que verdaderamente ocurre es que cesan los efectos de manera retroactiva como si en realidad se estuviera hablando de un acto ya declarado nulo, cuando lo que sucede realmente, con la aplicación de esa medida cautelar, es que la cesación es temporal y se inaplica el acto hacia el futuro.

Así que, en respeto al principio de legalidad, y para proteger los derechos de terceros y amparar su buena fe, deberían mantenerse incólumes los efectos del acto hasta que la sentencia definitiva los absorba o los haga cesar cuando no prospere la pretensión de nulidad.

Con ello, se observa que es natural que, en la nulidad, la sentencia produzca efectos desde la expedición del acto juzgado, pues es la única forma de restablecer la legalidad del ordenamiento jurídico, devolviendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto administrativo. Sin embargo, ese mismo efecto no puede ser trasladado en la adopción de la medida cautelar de la suspensión provisional, dado que la misma tan solo implica un juzgamiento provisional que tiene como finalidad la protección de derechos, garantizar el objeto del proceso y la efectividad de una eventual sentencia anulatoria en el marco del control judicial de un acto administrativo, con efectos exclusivamente hacia futuro.

De ahí que sea posible concluir que sólo la anulación por declaración judicial tiene la virtualidad de retrotraer sus efectos al momento en que se produjo el quebrantamiento de la norma por la expedición de un acto administrativo sin sus elementos formales y materiales.

El mismo Consejo de Estado ha reconocido que, en el análisis de la procedencia de la medida cautelar, el juez tiene un margen de maniobra suficiente tanto para verificar el cumplimiento de los requisitos de aplicación, como para analizar los efectos que ésta pueda acarrear, al sostener que:

> (…) en cuanto a los criterios que debe seguir el juez contencioso administrativo para determinar la procedencia de una medida cautelar, es preciso reconocer que éste cuenta con un espacio de discrecionalidad para adoptarla así como para modular sus efectos en el caso concreto. En este contexto, debe el Juez tener en cuenta el principio de proporcionalidad como, de hecho, se desprende, además de las exigencias constitucionales y convencionales, de la normativa sobre las medidas cautelares al establecer como uno de los requisitos para el decreto de la cautela que "el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla[84].

El ejercicio de la decisión de adoptar medidas cautelares demanda del Juez la conciencia de proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso. Así se comprende la naturaleza negativa de dicha cautela como un proceso que va paralelo a otro principal, con naturaleza instrumental, porque sirve a otra providencia posterior y esa sí con carácter definitiva, provisional en cuanto mantiene su vigencia mientras dure el proceso, levantándose si el fallo es absolutorio o decayendo si es favorable; mutable al no tener efecto de cosa juzgada y poderse modificar, sustituir o levantar y que materializa dos principios procesales: la celeridad para garantizar oportunamente la eficacia del fallo, y la ponderación representada en el fallo mismo[85] .

Estos criterios pueden ser corroborados en la forma como la figura de la suspensión provisional fue asumida en el debate de la Carta Política de 1991. En la gaceta constitucional N. 77 del 20 de mayo de 1991 quedó consignado lo siguiente:

---

[84] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto del 22 de noviembre de 2016, expediente 55084, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
[85] GARZÓN MARTÍNEZ, Juan Carlos. El nuevo proceso contencioso administrativo. Sistema escrito – sistema oral. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2014. Pag. 773.

> Se propone ampliar la figura de la suspensión provisional para hacerla extensiva a todos los actos administrativos que sean susceptibles de impugnarse por vía contencioso administrativa, sin importar que se trate de actos definitivos, de trámite o de ejecución. Se propone que este artículo quede incluido en el capítulo de protección de los derechos particulares porque él debe buscar ante todo la defensa de los asociados evitando los graves e irreparables perjuicios que en determinados casos puede ocasionarles la aplicación de los actos administrativos ostensiblemente antijurídicos y la gravosa perduración de sus efectos, mientras se dilucida su conformidad en el orden legal. Además el texto proyectado contiene una precisión en relación con la disposición que actualmente consagra la Carta, consistente en señalar que lo que realmente es objeto de suspensión no es el acto mismo- que mantiene su vigencia y continúa amparado por el principio básico de la presunción de legalidad- sino los efectos del acto, los cuales dejan de producirse temporalmente, mientras se adelanta el debate procesal y se dicta la sentencia definitiva.

Así, la discusión de los constituyentes, permite dilucidar cómo la suspensión provisional además de ser tan solo el resultado a una petición accesoria e instrumental en el proceso, no define la antijuridicidad –y por ende la vigencia- del acto administrativo, cuya presunción se mantiene incólume hasta cuando el juez decida lo contrario mediante sentencia definitiva; ni busca tampoco la extinción de sus efectos, sino que simplemente se le resta eficacia de forma temporal para impedir que continúen aplicándose mientras se adelanta el debate procesal. De allí es donde nace el contenido del artículo 228 constitucional.

Por esa razón, la cesación de efectos que implica esa cautela, refleja una situación muy particular dado que, sin que su validez y legitimidad se vean comprometidos, su eficacia se suprime de manera temporal. Condición que resulta extraña y alejada de los efectos propios de las sentencias de inexequibilidad o de nulidad.

Esa característica propia, así como los efectos que de ella se pueden derivar, debilita la posibilidad de aplicar, de manera directa, automática y sin condiciones, la teoría de la reviviscencia de las disposiciones derogadas, puesto que ella está construida sobre la presunción de la desaparición definitiva de una norma del ordenamiento jurídico y de que el auto o el fallo en el que se adopte pueda tener efectos hacia el pasado, lo que no sucede

con la suspensión provisional, decisión que por su naturaleza solo tiene efectos hacia futuro y con carácter transitorio.

En ese sentido, el pronunciamiento emitido en 1981 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en la que dio por sentado que la suspensión provisional de un acto administrativo recobraba indefectiblemente la vigencia del acto derogado por el acto suspendido, encuentra su fundamento en esas consideraciones tradicionales, y a la luz de las normas vigentes, desconoce las características propias de la suspensión, particularmente la naturaleza temporal y limitada de sus efectos, así como su carácter provisional, junto con los efectos que de ésta se pueden derivar, pues reconoció asignarle efectos *ex tunc* o retroactivos a dicha medida, en la misma forma como se le asignan a las sentencias de nulidad, asimilando entonces estas dos figuras.

Entendiendo el contexto social y normativo bajo el cual fue expedido dicho concepto, un pronunciamiento de esa naturaleza no debería tener cabida, en principio, bajo las condiciones normativas y jurisprudenciales actuales, dado que podría tener la capacidad lesiva de imponer un cambio normativo carente de declaración expresa y con una vigencia temporal y mutable en el tiempo, sometiendo a la más fuerte incertidumbre normativa a los destinatarios de la norma, lo que afecta la seguridad jurídica y, por esa vía, la confianza legítima de los administrados. Sin embargo, como se verá más adelante, la falta de pronunciamiento judicial tiene la capacidad de ser igualmente lesiva de tales derechos, demandando en cada caso concreto, recurrira otras fuentes del derecho para suplir ese silencio y el vacío que trae consigo.

Ejemplo de las consecuencias negativas de la aplicación de la medida cautelar de suspensión sin la evaluación de sus efectos y por ende, de la consideración de la reviviscencia automática en estos eventos, es el caso previamente enunciado de la suspensión provisional de los Decretos 3164 de 2003 y 2719 de 1993, que regulaban el régimen salarial y prestacional de los empleados laborales de las empresas contratistas del sector petrolero, quienes ante la incertidumbre de la normatividad aplicable a partir de la adopción de esa medida cautelar, formularon consultas al Ministerio de Minas y Energía solicitando darle aplicación a la Resolución 644 de 1959, bajo la comprensión de que esta disposición al haber sido derogada expresamente por tales Decretos, había recobrado su

vigencia en razón de la cesación temporal de sus efectos, siendo además, una norma más beneficiosa porque ampliaba el ámbito de aplicación de sus reglas a otras actividades que tales decretos no contemplaban.

El Ministerio, por conducto de su Oficina Jurídica, reconoció que la reviviscencia de la Resolución 644 de 1959 luego de la suspensión de sus decretos derogatorios, debía ser producto de una declaración de competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa en la sentencia misma o a través de la modulación de la providencia que dispuso la suspensión provisional, indicando que ese era un "*tema que debió resolver en la providencia que declaró la suspensión provisional de las normas demandadas, para evitar precisamente vacíos o ambigüedades que evidentemente no corresponde resolver a este Ministerio, en razón a que no contamos con la facultad para definir la legalidad o vigencia de los actos administrativos*".

En esos términos, solo hasta que fue proferida sentencia definitiva en ese proceso de nulidad, se pudo tener claridad de las normas aplicables en la materia, dado que ni el juez de conocimiento, ni la administración en ejercicio de sus funciones de interpretación, dilucidaron el asunto para indicar si revivía la norma derogada en razón a la suspensión provisional de sus normas derogatorias.

Así las cosas, retomando el contenido de este capítulo, si lo que resulta afectado con la suspensión provisional del acto administrativo es su eficacia y no su validez, de suyo es, que el acto no sale del ordenamiento jurídico, sino que el mismo no puede seguir siendo aplicado, lo que representa tan solo un efecto propio de la eficacia y no de la legalidad o de su contenido. De ahí, que la reviviscencia de los actos administrativos derogados por el acto cuya suspensión se decrete de forma provisional en ejercicio del control judicial, a primera vista, no pueda ser procedente de manera automática, contrario a lo señalado por la Dirección Jurídica Distrital en su concepto del 29 de abril de 2014, al concluir que lo obvio y natural ante la suspensión provisional era la reviviscencia del acto derogado.

En todo caso, no puede perderse de vista que ante la falta de claridad y desarrollo normativo y jurisprudencial en torno a la procedencia de la reviviscencia en los casos de

suspensión provisional, la práctica puede dar lugar a que se sigan presentando eventos en los que el juez de conocimiento omita su pronunciamiento expreso, conduciendo a la indeterminación normativa que también puede resultar lesiva para el ejercicio de los derechos de los administrados.

Por eso, no deben dejarse de lado las consecuencias que genera la falta de pronunciamiento judicial en torno a la posible reviviscencia de actos administrativos derogados en cada caso concreto, pues esta situación también aparejaría una incertidumbre frente a la normatividad aplicable en materia sustancial y procedimental, que aún con la tesis aquí defendida, demandará necesariamente de la aplicación de otras fuentes auxiliares de interpretación como la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina, siendo ésta última la fuente de interpretación más recurrente dado que la misma está confiada no solo a los doctrinantes del derecho, sino también a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, integrando en ella las demás fuentes del derecho.

De esta manera, ese trabajo interpretativo deberá evaluar dos posibles opciones: i) si con las disposiciones normativas y constitucionales que se mantienen vigentes sería suficiente para continuar con el trámite de los procedimientos y actuaciones administrativas ó, ii) si producto de la suspensión provisional, se genera un vacío insalvable que solo puede ser resuelto o, con la expedición de una nueva ley que regule integralmente la materia o, con la aplicación de la norma derogada, dando por entendido que aún con los efectos *ex nunc* de la medida cautelar de suspensión provisional, la única vía jurídica para solventar el vacío resultante, sea dar por revividas temporalmente las disposiciones derogadas, siempre que las mismas no sean contrarias a las normas superiores y que dicha aplicación sea necesaria para asegurar la supremacía constitucional, ponderando los principios que podrían verse afectados con tal decisión, particularmente los principios de confianza legítima, seguridad jurídica y la supremacía constitucional.

De esa manera la doctrina, de forma excepcional, entraría a suplir el papel del juez en su deber de analizar los efectos de sus decisiones, para facilitar la aplicación del derecho.
Ahora bien, adicionalmente será necesario evaluar el criterio con el cual podrá determinarse cuál será la doctrina autorizada para hacer pronunciamientos en cada caso

concreto. Por ejemplo, en el caso particular de la suspensión del Decreto Distrital 364 de 2014, el cual tenía por objeto modificar excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, el criterio es que, aunque la Secretaría Distrital de Planeación consideró que no tenía competencia para pronunciarse con efecto vinculante frente a los efectos de tal suspensión para determinar las normas aplicables hacia futuro en esa área, la verdad es que las disposiciones vigentes en la materia le reconocen a esa Entidad y a las demás autoridades de planeación municipal y distrital, la facultad de establecer por vía de interpretación, las normas a emplear en los casos de ausencia de normas exactamente aplicables a una situación concreta, mediante circulares que tendrán el carácter de doctrina, en los términos del artículo 102 de la Ley 388 de 1997.

En ese caso particular, aunque la Secretaría Distrital de Planeación fue consultada para conocer las disposiciones aplicables y otras cuestiones resultantes de la suspensión provisional, esta Entidad no atendió de fondo dichas pretensiones al considerar que no se presentaba un vacío jurídico ni una contradicción normativa, lo que impedía hacer uso de la facultad legal descrita en las disposiciones vigentes, defiriendo de esa manera la solución del problema a las consultas resueltas por otras entidades de la administración sin que tales pronunciamientos tuvieran los efectos vinculantes pretendidos en la norma.

En conclusión, aunque es función exclusiva e inherente a la actividad judicial, el análisis de los efectos derivados de sus providencias y fallos para adoptar las decisiones que en ese contexto sean necesarias -tal como la misma Corte Constitucional lo ha señalado en sus pronunciamientos que constituyen la jurisprudencia sobre la teoría de la reviviscencia normativa-, la ausencia de ese tipo de análisis puede dar lugar a la falta de operatividad del derecho en áreas específicas, situación que también puede resultar tanto o más lesiva de la seguridad jurídica y la supremacía constitucional, por lo que no puede desconocerse la posibilidad e incluso la necesidad de que tal actividad sea suplida en la práctica por otras autoridades que, con conocimiento y por el ejercicio directo de sus funciones, realicen ese análisis en su lugar.

3.3.1 El carácter declarativo de la reviviscencia

Es evidente, entonces, que el juez tiene la posibilidad de examinar el contexto social en el que se realiza la expulsión de las normas del ordenamiento jurídico para verificar o no la procedencia de una eventual reviviscencia normativa, que tiene como propósito solventar el vacío que se genera en el ordenamiento jurídico en razón a dicho examen de validez. De manera que, aunque su pronunciamiento en torno a la reviviscencia no tenga un carácter declarativo como lo indica la jurisprudencia, el mismo encuentra su razón de ser en el respeto a la seguridad jurídica, la confianza legítima y la supremacía constitucional. Y, aunque es claro que la oportunidad para establecer si revive o no una norma derogada, no está contemplada expresamente en ninguna disposición y, por ende puede darse en la misma providencia que expulsa la norma derogatoria del ordenamiento jurídico o en una posterior, como por ejemplo en la que analice la validez de la disposición revivida, es lógico que esta última oportunidad no puede darse en todos los casos como cuando tan solo se trata de una suspensión provisional de un acto, el cual tiene sus efectos limitados en el tiempo, ante la posibilidad de que la misma sea levantada cuando se profiera una sentencia que confirme la validez del mismo.

Así las cosas, es necesario que el juez realice el examen de manera expresa en el auto en el que decreta la suspensión provisional, para evaluar si procede la reviviscencia de una vez o puede darse en el futuro.

En este punto vale la pena retomar las afirmaciones de la Corte Constitucional en la sentencia C-402 de 2010 en la que reconoce la naturaleza puramente demostrativa de su pronunciamiento, al señalar que a partir de la etapa jurisprudencial en la que abandona la tesis de la reviviscencia automática para darle paso a la verificación de unas condiciones para su procedencia, éstas últimas no le confieren un carácter declarativo a su análisis, sino que tan solo permiten verificar si en cada caso concreto puede predicarse la reincorporación de normas.

No puede perderse de vista que la misma sentencia reconoce que la Corte optó progresivamente por expresar, en la parte motiva de sus decisiones de inexequibilidad, los

argumentos que soportaban la reviviscencia normativa en los casos concretos. Sumado a eso, el reconocimiento de las condiciones por verificar: (i) que el vacío legal resultante de la inconstitucionalidad, sea de tal magnitud que ponga en riesgo el orden constitucional y el (ii) establecimiento del peso específico que le asisten a los principios de justicia y de seguridad jurídica con el hecho de reincorporar una norma previamente derogada, hacen que para el caso concreto de la aplicación de la medida cautelar de suspensión provisional en el control judicial de actos administrativos de carácter general, no sea comprensible la tesis de que el reconocimiento de la reviviscencia solo se hace para constatar pública y expresamente la procedencia, pues esa teoría encuentra su fundamento en la tradición jurídica nacional consolidada sistemáticamente por la jurisprudencia, la cual incorpora el reconocimiento de los efectos particulares de las sentencias de constitucionalidad en comparación con las de nulidad y con la figura de derogatoria, y con ello la necesidad de que se reconozca la figura de la reviviscencia como una forma de evitar la inseguridad jurídica que trae consigo la inexequibilidad de una norma, pero sin desconocer tales diferencias, las cuales ya hemos resaltado repetidamente páginas atrás.

Adicionalmente, el hecho de que en la última etapa jurisprudencial en la materia, a través de la sentencia C-421 de 2006, la Corte reconozca que se "*requiere un estudio previo para determinar que la disposición revivida no sea contraria al ordenamiento jurídico y además sea necesaria para garantizar la supremacía de la Constitución*", permite entender que dicha evaluación solo es oportuna y eficaz en términos de la seguridad jurídica, si se lleva a cabo en la sentencia que declara la inexequibilidad de una norma con fuerza de ley o, para el caso objeto de análisis, en el auto que adopta la suspensión provisional del acto administrativo objeto de control.

Una tesis consistente en que el cumplimiento de las condiciones previstas por la Corte para la verificación de la reviviscencia no tenga carácter declarativo sino que tan solo sea para verificar dicha reincorporación, sería inadmisible por lo menos en los casos de suspensión provisional de actos administrativos, porque eso daría paso en la práctica, a la reviviscencia automática, en claro desconocimiento de la actual jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, la posibilidad de considerar revividas normas derogadas, depende del cumplimiento de las condiciones que demuestren que la reincorporación es

útil para la protección de valores constitucionales ante el vacío resultante y mediante una ponderación de los principios jurídicos involucrados, condiciones que deberían ser verificadas previo a la reincorporación de las normas derogadas, y no después, una vez han surtido sus efectos sin que nadie se haya pronunciado al respecto, pues en caso de "constatarse" que su reviviscencia no atendía los criterios señalados porque no era necesaria, dada la existencia de normas complementarias que permitían llenar el vacío, o porque su contenido sí era contrario al actual orden constitucional, no habría forma de remediar los efectos producidos por tal reviviscencia.

Esto sumado al hecho de que el mismo Consejo de Estado, en la consulta resuelta frente a la reviviscencia del Decreto 01 de 1984 en sus disposiciones relativas al derecho de petición[86], señaló expresamente que, sin que implicara su declaración, el estudio de la reincorporación normativa debería producirse en la sentencia de inexequibilidad, lo que permite reconocer su naturaleza materialmente declarativa aunque las altas Corporaciones sostengan lo contrario, dado que sería inocuo hacer una ponderación de los principios que podrían verse en juego para corroborar su reviviscencia, cuando durante algún tiempo la misma ya pudo haberse entendido revivida por los operadores administrativos o judiciales. Este efecto, a pesar de estar consolidado y reconocido por la jurisprudencia constitucional, con los efectos vinculantes que ello conlleva, vacía de contenido la figura misma de la reviviscencia.

Mejor aún, quedaría por preguntarse las consecuencias que sobrevendrían del hecho de que una norma entendida como revivida a partir de la declaración de inexequibilidad o de suspensión provisional, sin que haya tenido un pronunciamiento por parte del operador jurídico, sea posteriormente examinada por el juez en ejercicio del control de legalidad, concluyendo que la misma nunca se entendió revivida al no cumplirse las condiciones previstas jurisprudencialmente por la Corte Constitucional para su reviviscencia.

---

[86] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Concepto del 28 de enero de 2015, Rad. 11001-03-06-000-2015-00002-00. Op. cit., p. 26

Solamente valdría la pena preguntarse qué sucedería en ese caso que puede darse bajo la tesis de que el estudio de la reviviscencia no tiene carácter declarativo.

Es pertinente recordar que si la medida cautelar de suspensión provisional no tiene efectos sobre los actos proferidos con fundamento en el acto suspendido, pues de ningún modo debería tener algún efecto sobre la cláusula derogatoria de las normas anteriores, todo con el mismo fundamento lógico: los efectos de la suspensión son hacia futuro y no retroactivos, salvo que el juez de conocimiento decida fundadamente lo contrario a través de su declaración expresa. De tener esos efectos *ex tunc*, los actos administrativos proferidos con fundamento en el acto administrativo se entenderían decaídos por el desaparecimiento de sus fundamentos de derecho, pero esto no es así en la práctica ni lo fue en el caso específico objeto de análisis. Y así lo aceptó expresamente la Dirección Jurídica Distrital, al proferir el concepto solicitado por la Secretaría Distrital de Planeación en torno al tema de la suspensión provisional del Decreto 364 de 2013 y las normas aplicables en adelante[87].

Para enriquecer aún más la presente reflexión y con el ánimo de encontrar factores coincidentes o disidentes que permitan soportar la tesis adoptada o contrariarla, también valdría la pena preguntarse si procede, y por cuál motivo, la reviviscencia automática de un acto administrativo de carácter particular que reconoce derechos a una persona y que ha sido revocado por la Administración al considerarlo ilegal y, a su vez, dicho acto de revocatoria ha sido demandado y suspendido provisionalmente por el juez.

Responder esta pregunta, requiere entender que, a diferencia del acto administrativo de carácter general en el que el grado de indeterminación de sus destinatarios es absoluto, en los de carácter particular tal indeterminación es inexistente, pues estos actos crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas para una persona o un grupo de personas determinadas. De esa manera, los derechos o situaciones que el acto particular afecte, son fácilmente identificables y permiten determinar y motivar las decisiones del juez con

[87] DIRECCIÓN JURÍDICA DISTRITAL. Op. Cit. P. 27

miras exclusivamente a la protección de tales intereses o derechos afectados. En ese sentido, la decisión del juez, de suspender provisionalmente una decisión administrativa que revoca un acto de carácter particular y concreto, genera de manera inmediata su reincorporación al ordenamiento jurídico en razón a que el objetivo mismo de la aplicación de dicha medida cautelar lo que busca es la protección de tales derechos, contrario a lo que sucede con la suspensión de un acto de carácter general, en el que el derecho protegido a través de tal medida es el del interés general de restablecer la legalidad del orden jurídico, sin considerar los intereses particulares que puedan verse involucrados.
Es la diferencia en el interés tutelado, la que soporta el hecho de que la reviviscencia en un caso sea automática y en el otro no lo sea.

Otro interrogante que valdría la pena formularse es el de, si la Administración decide derogar un acto administrativo de carácter general por considerarlo ilícito y luego este acto derogatorio es demandado y suspendido provisionalmente, ¿reviviría el acto inicial?

Considerando que la ilegalidad no se remedia con la derogatoria sino con su declaración judicial[88], en consonancia con la presente tesis, la respuesta a la pregunta formulada sería que tal reviviscencia solo resultaría de la manifestación expresa del juez, una vez verificadas las condiciones para su procedencia, esto es, una vez verificado que el vacío normativo sea de tal entidad que el orden constitucional se pueda ver afectado y que sea lo más adecuado para amparar el principio predominante que resulte de la ponderación entre los de justicia y seguridad jurídica, lo que indudablemente supone un examen de legalidad sobre el acto administrativo derogado por el acto suspendido.

---

[88] COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sentencia del 14 de enero de 1996, citada en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de noviembre de 2009, Rad. 35177 C.P. Enrique Gil Botero. "…*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*".

De acuerdo con lo anterior y retomando las consideraciones previas, es posible cerrar este capítulo afirmando que solo la evaluación de los efectos nocivos de la suspensión misma justifican la aplicación de la reviviscencia, si el juez de conocimiento analiza y concluye en ejercicio de sus facultades procedimentales, y bajo el contexto constitucional vigente, que la reincorporación de normas derogadas por el acto suspendido, es la única forma de atenuar dichos efectos sobre los derechos de personas indeterminadas y en garantía de la seguridad jurídica y la supremacía constitucional. De lo que puede afirmarse, entonces, que la reviviscencia no debería darse de manera automática sino declarada, previo estudio del juez, frente a los principios en juego.

Solo bajo esa concepción sería posible sostener la procedencia de la teoría de la reviviscencia o reincorporación de actos administrativos de carácter general derogados por actos suspendidos provisionalmente, reconociendo que el Juez en su importante tarea creadora, puede solventar los efectos de las significativas diferencias que distancian la aplicación de dicha teoría en las sentencias obtenidas en ejercicio del control judicial, frente a los autos de que decretan la suspensión provisional.

Por último, y de forma complementaria, sería necesario resaltar que, parte de la necesidad de contar con un pronunciamiento judicial no radica únicamente en el hecho de poder conocer las normas aplicables para los procedimientos regulados por el acto suspendido a partir de su aplicación, sino también en tener la certeza de las disposiciones aplicables sobre los procedimientos que vienen en curso antes de la adopción de la medida cautelar.

A pesar de que el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, actualmente modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, establece que "*Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir*", y que los artículos 88 y 91 de la Ley 1437 de 2011 prohíben ejecutar actos administrativos suspendidos hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante su suspensión, lo cierto es que la primera norma también señala expresamente que: "*La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva"* y "*…los*

recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes…" al momento de iniciar tales etapas procesales.

De esta manera, el pronunciamiento expreso del juez en el caso concreto, permitiría amparar la confianza legítima y la seguridad jurídica de que los procedimientos y actuaciones iniciadas bajo la vigencia del acto suspendido seguirán siendo tramitadas a la luz de tales disposiciones, con independencia de que las mismas hayan sido suspendidas temporalmente. Esto, como una forma de modular los efectos de su decisión y evitar con ello, que en la práctica la incertidumbre jurídica conduzca a que la administración cambie las reglas de juego para quienes confiando en la estabilidad y perdurabilidad de una regulación normativa, iniciaron los procedimientos con el lleno de los requisitos reglados por el acto suspendido, tal como sucedió con los trámites que estaban en curso en las curadurías urbanas y que con la adopción de la medida cautelar por parte del Consejo de Estado, fueron suspendidos a la espera de obtener claridad frente a la normativa aplicable. Suspensión que terminó llevando al desistimiento expreso de sus peticiones a muchos solicitantes, para luego radicarlas nuevamente a la luz de la normativa presuntamente revivida, con el fin de facilitar su resolución a instancias de la interpretación realizada por el Distrito, en torno a las nueva normas aplicables en la materia.

Conclusiones

Analizado el contexto normativo y jurisprudencial vigente en torno a la figura jurídica de la reviviscencia normativa; examinados los principios jurídicos que pueden verse involucrados en la toma de decisiones frente a las declaraciones de nulidad e inexequibilidad, así como en el ejercicio de las facultades judiciales para adoptar medidas cautelares, y respecto a los efectos que comportan tales providencias; hecha la comparación de las instituciones procesales de nulidad, inexequibilidad y la medida cautelar de suspensión provisional en su ámbito de aplicación, propósitos y efectos; conocida la doctrina nacional y en parte la extranjera, con relevancia de algunos países que comparten nuestra tradición jurídica romano-germánica frente la reincorporación de normas al ordenamiento jurídico; consideradas las funciones y el papel del juez en el Estado Social de Derecho y los efectos que en la práctica se dieron en algunos casos ante la pérdida de vigencia o de eficacia de disposiciones normativas, sin que haya existido declaración judicial alguna en relación con una posible reincorporación de normas previamente derogadas, ha sido posible llegar a la conclusión de que no procede, en principio, la reviviscencia automática de los actos administrativos derogados por un acto suspendido provisionalmente en el marco de su control judicial, porque esto implicaría el desconocimiento de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica de los administrados y el desconocimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que señala las condiciones para entender revivida una norma en el ordenamiento jurídico colombiano.

Lo anterior, considerando que en la tradición jurídica nacional la figura de la reviviscencia emergió en la doctrina como un efecto natural y, por ende, automático, ante la declaración de inexequibilidad de una norma, al considerar la similitud de sus efectos con los de la nulidad. Sin embargo su desarrollo jurisprudencial evolucionó hacia la exigencia del análisis judicial de elementos mínimos para comprobar su configuración. Consolidada la jurisprudencia en torno a dicha materia, la Corte Constitucional precisó que la reviviscencia

es admisible cuando la misma sirva para evitar que el vacío resultante sea de tal envergadura que pueda afectar el orden constitucional y que resulte ser la mejor opción de una ponderación entre los principios de justicia y seguridad jurídica, sin que tal pronunciamiento tenga naturaleza declarativa, ya que no existe en el ordenamiento jurídico norma que así lo permita, por lo que su análisis solo tendrá como efecto verificar o constatar la reincorporación de una norma.

Esta misma teoría ha sido empleada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo ante la expulsión de actos administrativos del ordenamiento jurídico como consecuencia de su nulidad, asimilando los efectos de una y otra institución, al considerar que la reincorporación de la norma derogada se produce por la ineficacia de la cláusula derogatoria producida por su anulación, y es aplicada para evitar el eventual vacío normativo que puede generarse, garantizando con ello la seguridad jurídica de contar con disposiciones aplicables en la materia específica y evitar que la falta de normatividad entorpezca la acción de la administración.

Sin embargo, la posibilidad de aplicación de esta figura jurídica como resultado de la suspensión provisional de un acto administrativo, ha demandado extrapolar los principios y conclusiones que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado en la materia para aplicarlos de manera idéntica y automática a estos casos concretos, sin mayor análisis más allá de asimilar los efectos propios de las instituciones de inexequibilidad y nulidad, con los de la medida cautelar de suspensión provisional.

Y aunque esas dos figuras procesales de inexequibilidad y nulidad, tienen como fuente el control judicial de constitucionalidad y legalidad en cabeza del órgano competente, cada una de ellas tiene características y diferencias particulares. Así, la inexequibilidad representa una declaración que realiza el juez garante de la integridad y supremacía constitucional, de la invalidez de una norma por transgredir la carta política. Esta declaración hace tránsito a cosa juzgada constitucional, tienen efectos *erga omnes* y, por regla general, tiene efecto solo hacia futuro, salvo que el juez estime efectos diferentes cuando lo considere necesario para garantizar el principio de supremacía constitucional.

Por su parte, la nulidad es una declaración judicial de la configuración de alguna de las causales establecidas en la legislación, de falta de validez de un acto administrativo por la ausencia de uno o más de sus elementos. Por regla general, tiene efecto retroactivo para restablecer la legalidad del orden jurídico, sin perjuicio de que el juez de conocimiento pueda modular su decisión y darle un efecto distinto, en aras de amparar el principio de seguridad jurídica, de acuerdo con las condiciones especiales del ámbito de aplicación de la norma objeto de control.

Mientras que la suspensión provisional tiene una naturaleza particular que obedece al hecho de ser producto de la aplicación de una medida cautelar dentro de un proceso de nulidad, con carácter meramente preventivo; que está fundada en un juzgamiento incipiente y preliminar que le despoja de su eficacia y, por esa vía, de sus características de ejecutoriedad y ejecutividad con la finalidad de preservar la legalidad del ordenamiento jurídico y evitar la consolidación de los perjuicios que podría traer la aplicación del acto administrativo objeto de control durante el proceso.

Por su parte, la reincorporación de normas es un mecanismo previsto normativa o jurisprudencialmente en los ordenamientos jurídicos actuales, que tiene como propósito evitar vacíos jurídicos como resultado de la expulsión definitiva o temporal de una norma de un ordenamiento en particular. Tanto el vacío jurídico que puede generarse ante la negativa de dar por revivida una norma que supla la regulación en una materia específica, como el hecho mismo de darla por reincorporada sin un examen cuidadoso de parte del juez de conocimiento, pueden amenazar o afectar principios jurídicos de carácter superior.

De ahí, la importancia de considerar y ponderar en cada caso concreto los principios involucrados en tales decisiones judiciales, particularmente los de confianza legítima, seguridad jurídica y supremacía constitucional, los cuales demandan que los administrados puedan estar en condiciones de confiar en que sus actos y decisiones sostenidas en el tiempo y de las que se producen ciertas consecuencias, permanezcan reconocidas y protegidas por el ordenamiento jurídico, o que incluso, en caso de alteración sensible se proporcione tiempo y medios para adaptarse a la nueva situación; la existencia de reglas claras y transparentes que perduren en el tiempo para garantizar la estabilidad

a los administrados al confiar en que pueden conocer o anticipar cuales son las reglas que deben ser acatadas y cuáles las decisiones judiciales o consecuencias esperables frente al incumplimiento de las mismas, permitiéndoles planear su acción futura conforme a ese marco normativo y que, por encima de cualquier función estatal, la expedición, interpretación y aplicación de las normas, debe estar considerada bajo la concepción de que hay una norma de referencia y que cualquiera de estas actividades debe sujetarse estrictamente a ella, respectivamente.

Esa ponderación de principios pasa por el hecho de comprender el papel del juez frente a las lagunas del derecho, el cual se encuentra reconocido jurisprudencial y doctrinariamente en otros ordenamientos jurídicos y por supuesto en Colombia. Su papel protagónico en la aplicación del derecho a través del uso de herramientas como la interpretación, ponderación, aplicación de los principios generales del derecho o de criterios de equidad, entre otras, le permiten resolver los casos a través de la aplicación de normas concretas o a través de la creación de reglas particulares cuando no existe regulación alguna.

También le permite analizar y anticipar los efectos de sus fallos, pudiendo modular sus sentencias para evitar lesionar derechos de terceros que pueden verse involucrados o afectar derechos adquiridos o efectos ya surtidos de manera legítima y que pueden verse perjudicados con una sentencia de efectos ordinarios.

En ese sentido, la labor creadora del juez cobra importante protagonismo en la determinación y estudio de los criterios establecidos jurisprudencialmente para constatar la reviviscencia de una norma previamente derogada. Para esos efectos el juez, en ejercicio de la autoridad con la que está investido, es quien puede estimar, con carácter vinculante, si en cada caso concreto se configura la reviviscencia de una norma para alcanzar fines más elevados que aquellos que pueden verse comprometidos con esa decisión y evaluar aspectos tan particulares como el hecho de que las normas que por efecto de una suspensión provisional puedan reincorporarse al ordenamiento jurídico, no contengan disposiciones que en la práctica puedan reproducir aquellas cuyo examen cautelar haya conllevado a la suspensión.

Para eso, el juez debe considerar que la cesación de efectos que implica una suspensión provisional de un acto administrativo, refleja una situación muy particular y diferente de lo que implica su anulación, dado que sin que su validez y legitimidad se vean comprometidos, su eficacia se suprime de manera temporal. No se suspende propiamente el acto, ya que éste conserva su vigencia y su presunción de legalidad, tan solo se suspende su aplicación y con ello deja de producir efectos de manera temporal hasta que finalice el debate de control judicial con una sentencia definitiva que resuelva sobre su legalidad.

De esa manera, no resultaría adecuado aplicar de manera directa, automática y sin condiciones, la teoría de la reviviscencia de las disposiciones derogadas, puesto que ella está construida sobre la presunción de la desaparición definitiva de una norma del ordenamiento jurídico y de que el fallo en el que se adopte tenga efectos hacia el pasado. Permitirlo, daría lugar a desconocer la naturaleza misma de dicha medida cautelar porque implicaría dar por hecho que, ante la suspensión de los efectos del acto, se estaría quedando sin vigencia la disposición que derogaba los actos anteriores, lo que podría entenderse como un efecto retroactivo de dicha medida.

Esto sin desconocer, que la falta de pronunciamiento judicial puede llevar a que en la práctica, sea necesario el estudio de la doctrina autorizada, para suplir tal análisis y contar con elementos de juicio que permitan integrar el ordenamiento jurídico en aras de hacer operativo el derecho en cada caso concreto, pues la falta de pronunciamiento judicial no puede llevar al extremo de convertir esta exigencia en un límite al ejercicio de derechos reconocidos constitucionalmente a los administrados.

Si definitivamente el juez en ejercicio de su autoridad, decide suspender provisionalmente un acto administrativo omitiendo su pronunciamiento frente a los efectos que tal decisión acarrea, habría que recurrir a las fuentes auxiliares del derecho para integrar el ordenamiento jurídico por la vía de la interpretación. Porque los riesgos del silencio judicial, junto con el eventual vacío que, en todo caso, podría resultar de la aplicación de la medida cautelar y al que tendrían que enfrentarse no solamente los administrados, sino también la Administración, al momento de dar curso a la solución de las peticiones formuladas por

los primeros, para hacer ejercicio legítimo de sus derechos, haría necesario un análisis que supla la actividad judicial, para que, sin la autoridad que ostenta el juez y con el riesgo de realizar una interpretación inadecuada que pueda dar lugar a la reincorporación de una norma contraria al ordenamiento, se permite dar salida y brindar un norte en la resolución de los casos concretos.

Sin desconocer que esto podría dar lugar a que por efectos de la interpretación doctrinal, se asuma la reviviscencia de un acto administrativo que tenga una duración limitada en el tiempo hasta cuando se profiera una sentencia que confirme la legalidad del acto suspendido, sometiendo a un vaivén y a unos cambios normativos que los administrados no tienen por qué soportar. Inclusive podría dar lugar a la reincorporación de un acto administrativo contrario al orden constitucional, por no haber sido sometida al estudio de ningún juez la verificación de las condiciones jurisprudenciales para su procedencia en el caso concreto.

Adicionalmente, hay una consideración particular que no puede dejarse de lado y es que, aunque la Corte Constitucional ha señalado expresamente que el estudio y evaluación de las condiciones previstas por la jurisprudencia constitucional para dar por revivida una norma previamente derogada no tiene carácter declarativo, ese señalamiento no puede tener un carácter general, porque eso implicaría, por lo menos en el caso concreto, que ante la salida temporal de una norma sin estudio de sus efectos por parte del juez, y por ende, de las condiciones para constatar la reviviscencia del acto derogado por el acto suspendido, no habría una futura oportunidad para verificar si procedía tal reviviscencia, pues si tal examen no se hizo en el auto de suspensión, es lógico que tampoco se haría en la sentencia que resuelva la legalidad del acto, pues esa no es su finalidad.

Ese carácter meramente confirmatorio, también supondría un claro desconocimiento de la jurisprudencia constitucional vigente y consolidada que ha establecido requisitos para considerar revivida una norma, pues implicaría que la reviviscencia automática se seguiría dando en la práctica, ya que el estudio de los requisitos o condiciones previstas por la Corte solo sería posterior al momento de estudiarse la legalidad de la norma ya revivida, o mejor dicho, una vez revivida automáticamente sin que el juez competente se haya pronunciado o haya verificado el cumplimiento de las condiciones previstas

jurisprudencialmente para su reincorporación. Esto, a pesar de que el mismo Consejo de Estado señaló, en la consulta resuelta frente a la vigencia de las normas sobre derecho de petición, que el estudio de la reincorporación normativa y los requisitos previstos por la Corte, debería producirse en la sentencia de inexequibilidad.

En consecuencia, solo la evaluación de los efectos nocivos de la aplicación de la medida cautelar de suspensión provisional, podría dar lugar a la reviviscencia del acto administrativo derogado por el acto suspendido, bajo la premisa de que el juez de conocimiento tendría que analizar y concluir, que dicha reincorporación sería la manera más adecuada y menos lesiva de proteger otros principios, para atenuar dichos efectos sobre los derechos de personas indeterminadas y en garantía de la seguridad jurídica, la confianza legítima y la supremacía constitucional, evitando *modificaciones normativas repentinas o abruptas que, por no ofrecer mecanismos alternativos de adaptación a la nueva situación jurídica y no adecuarse a los procedimientos exigidos en materia de publicidad debida, devienen en una afectación para los administrados que no tienen el deber jurídico de soportar*[89].

Así las cosas, se propone que debería ser el juez de conocimiento el que haga los pronunciamientos necesarios para dar claridad en los casos en los que tome decisiones, independiente de si son decisiones definitivas o decisiones transitorias como cuando decide suspender provisionalmente un acto administrativo, caso en el cual, debería pronunciarse expresamente frente a los efectos y consecuencias que se derivan de esas decisiones, en aras de evitar que las mismas conduzcan a verdaderos vacíos que luego deban resolver las autoridades administrativas, sin mayores efectos vinculantes.

Bajo las anteriores consideraciones y la propuesta formulada, no procedería la reviviscencia automática de los actos administrativos generales que han sido derogados por actos administrativos suspendidos provisionalmente por el juez de lo contencioso administrativo en ejercicio del control judicial, de manera automática, sino tan solo, en

[89] MESA VALENCIA. Op. cit., p. 42.

aquellos casos en los que existiendo el análisis del juez, éste llegue expresamente a la conclusión de que su reviviscencia es la manera adecuada de garantizar los principios y derechos en juego.

Lo anterior, sin desechar la posibilidad de que, por la vía de la interpretación doctrinal, pueda solventarse sin mayores efectos vinculantes –cuando las normas que asignan competencias no hayan consagrado tales efectos-, el vacío legal resultante por la falta de pronunciamiento judicial y cuando este vacío sea de tal entidad que pueda generar una parálisis en la aplicación y resolución de los casos concretos de parte de la Administración por la inexistencia de disposiciones que de forma supletoria puedan ser aplicables.

Bibliografía

ÁLVAREZ LONDOÑO, Luis Fernando. Seguridad jurídica, estabilidad y equilibrio constitucional. En: Seguridad jurídica, estabilidad y equilibrio constitucional; Hacia un derecho eficiente. Jornadas Internacionales de Investigación. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 2009.

ANZOLA GIL, Marcela. El paradigma de la seguridad jurídica en un Estado en Transformación: El caso de la inversión extranjera. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014.

AUSTRIA. Asamblea Constituyente, Constitución de Austria, 1920. Disponible en: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/aus-cttn-esp.pdf>.

BARRERA CARBONELL, Antonio. Hacia una nueva concepción de la suspensión provisional del acto administrativo en Colombia. En: Boletín mexicano de derecho comparado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [en línea]. Septiembre de 2005. N. 90 [citado el 10 de septiembre de 2005]. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/90/art/art1.htm>

BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del acto administrativo. Según la ley, la jurisprudencia y la doctrina. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2009.

BOGOTÁ, D.C. CONSEJO DE JUSTICIA. Sala de decisión de contravenciones administrativas, desarrollo urbanístico y espacio público. Acto administrativo No. 0035 del 1 de febrero de 2017. Bogotá, D.C. Rad. 2014060890100012E Exp.012/2014. Presunto infractor: Ana Gertrudis Silva Córdoba. Antecedentes;

BOGOTÁ, D.C. DIRECCIÓN JURÍDICA DISTRITAL. Concepto 2-2014-16709 del 29 de abril de 2014. Disponible en: < https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=57278>

BOGOTA, D.C. SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Subsecretaría Jurídica. Concepto 20263 del 13 de mayo de 2014. Disponible en: < https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59453&dt=S>

BOGOTÁ, D.C. VEEDURÍA DISTRITAL, Delegada para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal Grupo de Análisis de Coyuntura Urbana. Cómo avanza Bogotá en desarrollo urbano. Análisis de la gestión de los principales programas de gobierno para el desarrollo urbano en cabeza de los sectores Hábitat y Planeación hasta julio de 2014. Diciembre de

2014. Numeral. 6.3.3 Situación del licenciamiento en el contexto de la MEPOT y su suspensión.

BOTERO MARINO, Catalina y JARAMILLO, Juan Fernando. El conflicto de las altas cortes colombianas en torno a la tutela contra sentencias. En: Estado de derecho y sentencias judiciales. Seguridad jurídica y garantismo. Bogotá: ILSA, 2007.

CAPELLETTI, Mauro. El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado; Revista de la Facultad de Derecho, México 1966. Facultad de Derecho, UNAM.

CASSAGNE, Juan Carlos. Curso de derecho administrativo. 10ª Edición, Buenos Aires: Editorial La Ley, 2011.

COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO. Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado. Anales del Consejo de Estado. Sentencia del 17 de noviembre de 1958. Tomo LXII Num. 387-391 años 1958-1960. C.P. Guillermo González Charry.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 24 de abril de 1981, Radicación No. 1.511. C.P. Jaime Paredes Tamayo.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 14 de enero de 1991. Exp. S-157 C.P. Carlos Gustavo Arrieta Padilla.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Sentencia del 20 de abril de 1993. Exp.7894.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicación: 1208 y 1222 del 4 de diciembre de 1995. C.P. Amado Gutiérrez Velásquez.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sentencia del 14 de enero de 1996, citada en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 11 de noviembre de 2009, Rad. 35177 C.P. Enrique Gil Botero.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección quinta. Sentencia del 7 de diciembre de 2001. Rad. 41001-23-31-000-2000-4146-01(2729). C.P. Darío Quiñones Pinilla.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 17 de junio de 2003 No. 1493. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 1 de noviembre de 2006. Rad. 1779. 11001-03-06-000-2006-00098-00. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de consulta y servicio civil. Concepto del 28 de enero de 2015, Rad. 11001-03-06-000-2015-00002-00. C.P. Álvaro Namén Vargas.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 4 de mayo de 2015. Radicación número: 73001-23-31-000-2010-00478-01(19300). C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de abril de 2016, Rad. 19840. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Auto del 22 de noviembre de 2016, expediente 55084, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 27 de abril de 2017, Rad. 2512-2013. C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo. Sección cuarta. Sentencia del 27 de septiembre de 2017, Rad. 11001-03-15-000-2017-00527-01(AC). C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-225 de junio de 1992. M.P. Jaime Sanín Greiffenstenin.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-608 de diciembre de 1992, M.P. Jaime Sanin Greiffenstein.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-145 de marzo de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-055 de febrero de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-700 de septiembre de 1999. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-501 de mayo de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-618 de junio de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-824A de octubre de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-619 de julio de 2003, M.P.Clara Inés Vargas Hernández.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-131 de febrero de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-292 de abril de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-402 de mayo de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-415 de junio de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-704 de septiembre de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1056 de diciembre de 2012. M.P.Nilson Pinilla Pinilla.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-054 de febrero de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-664 de noviembre de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-253 de abril de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-352 de mayo de 2017, M.P. Alejando Linares Castillo.

COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Sentencia del 22 de junio de 1982. Gaceta Judicial T-171. M.P. Luis Carlos Sáchica y Ricardo Medina Moyano.

COLOMBIA. MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. Concepto del martes 29 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2014/abril/el-pot-vigente-hoy-en-bogot%C3%A1-es-el-decreto-190-de-2004-minvivienda>

COLOMBIA, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Auto del 3 de marzo de 2015. Rad. 25000234100020150003200. Inciso final del numeral 4º del pronunciamiento de la Constructora Praga Servicios Inmobiliarios S.A.;

COURTIS, Christian. El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En: Observar la Ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica. Madrid: Ediciones Trotta. Págs. 105 a 155

DÍAZ INVERSO, Rodrigo. Suspensión del acto administrativo en vía administrativa y jurisdiccional. Notas a propósito de dos actos concretos. En: Revista de Derecho Público [en línea]. Agosto de 2013 No. 43. [citado Agosto de 2013]. Disponible en: <http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/43/inverso.php>.

GARAVITO Fernando. Inexequibilidad de la Ley, tomo II, "Jurisprudencia de la Corte". 1921. Citado en: Sentencia del Consejo de Estado del 17 de noviembre de 1958. Tomo LXII Num. 387-391 años 1958-1960. C.P. Guillermo González Charry.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Justicia y Seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas. Madrid: Civitas Ediciones, S.L., 1999.

GARZÓN MARTÍNEZ, Juan Carlos. El nuevo proceso contencioso administrativo. Sistema escrito – sistema oral. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2014.

GIRALDO MOLANO, Adriana y RODRÍGUEZ ROJAS, Carlos Fernando. Alteración de la Confianza Legítima por cambio jurisprudencial. Bogotá: Leyer, 2016.

GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago. Hacia un modelo contencioso-administrativo preventivo. El ejemplo de la “ejecución” de las sentencias anulatorias de un plan urbanístico. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Revista de administración pública. N. 163. Enero – Abril, 2004. Madrid.

GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. La defensa del usuario y del administrado. 8ª Edición. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. 2006, Tomo 2. Pág. XIII-30.

HERNÁNDEZ VIANA, Laura. Efectos de la suspensión provisional de los decretos 3164 de 2003 y 2719 de 1993, en la extensión del régimen salarial y prestacional de los empleados directos de la empresas petroleras a los trabajadores de los contratistas independientes. En: Revista Universitas estudiantes [en línea], Enero-Diciembre 2011, No. 8, p. 121-137. Disponible en : <https://biblat.unam.mx/es/revista/universitas-estudiantes/articulo/efectos-de-la-suspension-provisional-de-los-decretos-3164-de-2003-y-2719-de-1993-en-la-extension-del-regimen-salarial-y-prestacional-de-los-empleados-directos-de-la-empresas-petroleras-a-los-trabajadores-de-los-contratistas-independientes.>

HERRÁN PINZÓN, Omar Antonio. El alcance de los principios de la administración de justicia frente a la descongestión judicial en Colombia. En: revista Prolegómenos – Derechos y Valores. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada – Facultad de Derecho, 2013.

HOYOS LEMUS, Félix. Medios de control en el CPACA. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, UNIJUS. 2016. Página 46.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. México: Editorial Porrúa, 1997.

LAMPREA RODRÍGUEZ, Pedro Antonio. Anulación de los actos administrativos de la Administración Pública. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 2004.

LUHMANN, Niklas. La clausura operativa del sistema de derecho. En el derecho de la sociedad. México: Herder Universidad Iberoamericana, 2002.

MESA VALENCIA, Andrés Fernando. El principio de la buena fe: el acto propio y la confianza legítima. Medellín: Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2013.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho procesal administrativo. 8ª Edición. Bogotá: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 2013.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Derecho Administrativo. Barcelona: Ariel, 2003.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. Madrid, España. 23ª edición. Disponible en <https://dle.rae.es/?w=reviviscencia>

PÉREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. 6ª Edición. Bogotá: Temis. 2003.

RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. El acto administrativo. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 3ª Edición, 2016.

RIVERA SANTIVÁÑEZ, José Antonio. Los efectos de las sentencias constitucionales en el ordenamiento jurídico interno. En: Centro de Estudios Constitucionales de Chile [en línea] Noviembre 2006, Vol. 4 No. 2. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82040124> ISSN 0718-0195>.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá: Editorial Temis, Décima edición, 1998.

VALBUENA HERNÁNDEZ, Gabriel. La defraudación de la confianza legítima, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.

VARGAS HERNÁNDEZ, Clara Inés. La función creadora del Tribunal Constitucional. En: Revista de Derecho Penal y Criminología de la Universidad Externado de Colombia. Enero-Junio, 2011 Vol. 32 No. 92. Bogotá.

VIANA CLEVES, María José. Aplicación del principio de confianza legítima en el derecho administrativo colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.