

Bogotá D.C.,  
110



Auditoría General de la República  
Al contestar cite el radicado No: 1102-202302443  
Fecha: 11 de septiembre de 2023 01:39:10 PM  
Origen: Oficina Jurídica  
Destino: Contraloría General de Boyacá

Doctora  
**ANA MILENA NÚÑEZ PERALTA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Contraloría General de Boyacá  
Carrera 9 Nro. 17-60 Pisos 3 y 4  
Tunja - Boyacá  
[cgb@cgb.gov.co](mailto:cgb@cgb.gov.co); [juridica@cgb.gov.co](mailto:juridica@cgb.gov.co)

Referencia:      Concepto 110.073.2023  
                      SIA-ATC. 012023000602

1. *De la declaratoria de nulidad de los actos administrativos y sus efectos*
2. *De la reviviscencia de las normas*
3. *De las ordenanzas 049 de 2001 y 011 de 2002 frente a la ordenanza 013 de 2007*

Respetada doctora Nuñez:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en oficio allegado en correo electrónico del 31 de julio de 2023, radicado en la AGR en la misma fecha con el número 02331202301930 bajo el SIA-ATC. 012023000602, en el que consulta respecto a la declaratoria de nulidad por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá, de la Ordenanza 013 de 28 de mayo de 2007 «Por la cual se crea el Fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Boyacá y se dictan otras disposiciones» proferida por la Asamblea Departamental de Boyacá:

«En primer lugar, a la luz de la Auditoria, cuál sería la caracterización de estos recursos mencionados.  
(...)»

Mencionando lo anterior y según las disposiciones actuales nacionales, surge la inquietud de cómo sería el alcance y manejo de estos recursos hacia el futuro.

A su vez, cuál sería el manejo de los recursos retenidos desde el año 2019 como medida cautelar dentro del proceso judicial que se llevó a cabo ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos,

sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...).» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta abordando los siguientes temas: i) De la declaratoria de nulidad de los actos administrativos y sus efectos; ii) De la reviviscencia de las normas; iii) De las ordenanzas 049 de 2001 y 011 de 2002 frente a la ordenanza 013 de 2007.

### **1. De la declaratoria de nulidad de los actos administrativos y sus efectos**

El doctrinante Mario Madrid-Malo G. en su obra «Diccionario básico de términos jurídicos» define la nulidad así:

«Tacha de un acto -público o privado- que la ley priva de validez y de eficacia jurídica por adolecer de vicios o defectos.

Las nulidades son siempre taxativas, de manera que deben estar expresamente consagradas en la ley. (...)

Debe distinguirse entre la nulidad sustancial y la nulidad procesal. La primera afecta el acto o contrato que carece de alguno de los requisitos previstos por la ley para el valor del mismo. La segunda afecta la validez de la actuación cumplida en un proceso, ya porque el juez no tenía jurisdicción o competencia improrrogable, ya porque las partes no estuvieron debidamente representadas, ya porque se violaron

las garantías constitucionales que tutelan el derecho de defensa.

En el derecho civil colombiano hay nulidad absoluta cuando en el acto o con trato falta uno de los requisitos legalmente exigidos para dar protección y amparo a los intereses del orden público. Se da esta nulidad cuando el acto o contrato es celebrado por persona absolutamente incapaz, tiene objeto o causa ilícita, u omite una de las exigencias prescritas por la ley en consideración a su naturaleza misma. Hay nulidad relativa cuando lo omitido es un requisito atinente a la calidad o al estado de las personas que ejecutan el acto o cele. bran el contrato.

(...)

En nuestro derecho administrativo están señaladas como causales de nulidad de los actos de las autoridades la incompetencia, el vicio de forma, el desvío de poder, la violación de la ley o ilegalidad en cuanto al objeto, y la falsa motivación. La sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo tiene fuerza de cosa juzgada erga omnes.»

La Ley 1437 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo» - CPACA, establece:

«Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, **o sin competencia, o en forma irregular**, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

(...)» (Resaltamos en negrilla)

La Corte Constitucional en la sentencia de tutela T-125 del 23 de febrero de 2010 respecto de las nulidades, dijo:

«Las nulidades son irregularidades que se presentan en el marco de un proceso, que vulneran el debido proceso y que, por su gravedad, el legislador –y excepcionalmente el constituyente- les ha atribuido la consecuencia –sanción- de invalidar las actuaciones surtidas. A través de su declaración se controla entonces la validez de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso.»

La nulidad es un medio de control para debatir la legalidad del acto administrativo acusado -por las causales establecidas en la norma- con el fin de invalidarlo y así sacarlo del ordenamiento jurídico y por consiguiente evitar que produzca efectos jurídicos.

La Ley 1437 de 2011 – CPACA determina los efectos de la sentencia en el proceso de nulidad, así:

«Artículo 189. Efectos de la sentencia. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga

omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente sus decretos reglamentarios.

(...)

Las sentencias ejecutoriadas serán obligatorias y quedan sometidas a la formalidad del registro de acuerdo con la ley.

(...))»

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 21 de mayo de 2009 dentro de la radicación 25000-23-27-000-2003-00119-01, respecto al efecto de la nulidad de los actos administrativos, dijo:

«Precisamente, allí radica la diferencia de la inexecutable de la ley con la nulidad de los actos administrativos, pues ésta, por regla general, sí tiene efectos ex tunc, es decir, retrotrae la situación jurídica a la anterior a la expedición del acto anulado, debiéndose tener como si éste no hubiera existido, pero dejando a salvo de ese efecto retroactivo las situaciones consolidadas.»

En cuanto a la pérdida de ejecutoriedad, el CPACA establece:

«Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios **mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo**. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

(...))» (Resaltamos en negrilla)

Es así que, por la declaratoria de nulidad pierde fuerza ejecutoria el respectivo acto administrativo anulado, lo que hace imposible que la administración lo ejecute, perdiendo toda validez y obligatoriedad, como si nunca hubiere existido; por consiguiente, si este contiene la derogatoria de otro acto administrativo, ésta derogatoria simplemente desaparece, y en ese entendido recobraría vigencia el acto administrativo derogado, retro trayéndose la situación jurídica a la existente al momento de la expedición y firmeza del acto declarado nulo.

## 2. De la reviviscencia de las normas

La Corte Constitucional en varias de sus sentencias se ha referido a la figura jurídica de la reviviscencia de las normas. Veamos algunas de ellas:

Sentencia C-402 del 26 de mayo de 2010:

«7.2. Las primeras decisiones de la Corte que asumieron la problemática de la reviviscencia asumieron para sí la conclusión que había sido propuesta por la Corte Suprema y el Consejo de Estado, según la cual la reincorporación operaba de manera automática. Sin embargo, fallos posteriores abandonaron,

esta postura, a través del establecimiento de condiciones para la procedencia de la reviviscencia. Tales presupuestos tienen que ver con (i) la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto, esto es, las consecuencias que se derivarían de la reincorporación frente a los principios y valores constitucionales; y (ii) la garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos.

7.3. Ahora bien, en lo que respecta a la oportunidad de la declaratoria de reincorporación, la Corte ha optado por distintas alternativas a lo largo de su jurisprudencia. En la etapa inicial, que coincide con la defensa de la tesis de la reviviscencia automática, esta Corporación dispuso la procedencia de la misma, bien en la sentencia que declaraba la inexecutable del precepto derogatorio, o bien en la decisión que asumía el estudio de constitucionalidad de las normas reincorporadas, siendo el segundo el escenario más recurrente. Luego, en la etapa que coincide con la fijación de condiciones para la reviviscencia, la Corte optó progresivamente por poner de presente, generalmente en la parte motiva de las decisiones de inexecutable, los argumentos que sustentaban la mencionada reincorporación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que tales previsiones no han sido contempladas por la jurisprudencia con carácter declarativo, sino que simplemente se han limitado a verificar si para el caso concreto se cumplen los requisitos descritos en el numeral anterior, que permiten predicar la reviviscencia de normas derogadas. En cualquier caso, la Sala reconoce 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 inexecutable de las normas derogatorias no está previsto ni por la Constitución ni por la ley, por lo que no puede adscribirse naturaleza declarativa.»

#### Sentencia C-075 del 3 de marzo de 2022:

«07. Para estos efectos, lo primero que debe precisarse es que si bien en un inicio esta Corte consideró que la inexecutable de una norma generaba automáticamente la reviviscencia de aquellas que esta derogó -o subrogó-<sup>[96]</sup>, este criterio fue abandonado con posterioridad<sup>[97]</sup>. Actualmente, la Sala considera que dicho fenómeno no ocurre de manera automática<sup>[98]</sup>, sino que, en cada caso concreto, se debe entrar a examinar si se configura alguna condición que amerite que este tribunal disponga la reviviscencia con el fin de (i) evitar escenarios de inseguridad jurídica ante vacíos normativos generados por la inexecutable, (ii) precaver posibles situaciones de vulneración de derechos fundamentales; o (iii) garantizar la supremacía de la Constitución, claro está, siempre que las normas reincorporadas al ordenamiento no sean contrarias a la Carta<sup>[99]</sup>.

108. En segundo lugar, para que opere la reviviscencia por virtud de la inexecutable de una norma derogatoria o subrogatoria no se requiere que la sentencia de constitucionalidad así lo declare en su parte resolutive -aunque nada obsta para que lo haga-<sup>[100]</sup>, sino que basta con que así lo considere en su parte motiva. Así, dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto, esta corporación ha optado en algunas ocasiones por señalar la reviviscencia en los considerandos de su decisión<sup>[101]</sup>, mientras que en otra lo ha establecido en la parte resolutive de la providencia<sup>[102]</sup>.

Sentencia C-113 del 24 de marzo de 2022:

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que *“la reviviscencia de normas se ha presentado (...) como solución a los problemas que plantea el vacío jurídico creado por la derogación de normas que regulan, sobretudo (sic) de manera integral, una determinada materia, conllevando igualmente problemas de seguridad jurídica”*<sup>[39]</sup>, lo anterior, siempre y cuando la reviviscencia sea necesaria *“para garantizar la supremacía constitucional, en razón del impacto que tendría la inexecutable frente al ordenamiento jurídico y respecto de los derechos de las personas”*<sup>[40]</sup>.» (Cursiva propia del texto)

Sentencia C-209 del 7 de junio de 2023:

«99. La reviviscencia es un fenómeno jurídico en virtud del cual una «norma derogada por una ley posteriormente declarada inexecutable»<sup>[106]</sup> recobra su vigencia en el ordenamiento. Este tribunal ha manifestado que la reviviscencia no es un efecto inmediato de las decisiones de inexecutable<sup>[107]</sup>. Para que este último tenga lugar, es preciso que se encuentren satisfechos los siguientes requisitos: i) ha de ser necesaria la reincorporación de las normas derogadas con el objeto de a) evitar vacíos normativos, b) prevenir afectaciones o vulneraciones a derechos fundamentales y c) garantizar la seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional; y ii) las disposiciones que han de recuperar su vigencia deben ser acordes con la Constitución.»

Sentencia C-237 del 30 de junio de 2022:

«61. La reviviscencia es un fenómeno jurídico en virtud del cual una “norma derogada por una ley posteriormente declarada inexecutable”<sup>[84]</sup> se reincorpora al ordenamiento jurídico. La Corte Constitucional ha precisado que la reviviscencia no es un efecto inmediato de las decisiones de inexecutable<sup>[85]</sup>. Son requisitos de la reviviscencia (i) la necesidad de la reincorporación de las normas derogadas con el objeto de (a) evitar vacíos normativos, (b) prevenir afectaciones o vulneraciones a derechos fundamentales y (c) garantizar la seguridad jurídica, así como la supremacía constitucional; y (ii) la constitucionalidad de las disposiciones que van a revivir.»

El Consejo de Estado ha seguido la jurisprudencia que sobre esta materia ha establecido la Corte Constitucional, tal como se anota en varias de sus sentencias y conceptos, de las cuales anotamos:

Concepto del 28 de enero de 2015 dentro de la radicación 11001-03-06-000-2015-00002-00(2243) de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

«Desde hace varias décadas, la jurisprudencia y la doctrina en Colombia se han planteado el problema de establecer si la declaratoria de inexecutable de una norma con fuerza de ley que, a su vez, ha derogado expresa o tácitamente otras disposiciones, “revive” los preceptos derogados, es decir, si produce el efecto de reincorporar tales normas al ordenamiento jurídico, dejando sin efectos su derogatoria. Esto es lo que se ha llamado “reviviscencia”.

(...)

Partiendo de lo anterior y, especialmente, de reconocer que la jurisprudencia constitucional no acepta ya la tesis de la reincorporación automática o ipso jure de las normas derogadas por disposiciones

legales que son declaradas inexequibles, la Sala considera necesario analizar si en el caso concreto de la consulta se dan las condiciones expuestas por la Corte para que pueda predicarse la reviviscencia o el resurgimiento de las normas derogadas por la Ley 1437 de 2011 en relación con el derecho de petición, particularmente los capítulos respectivos del antiguo Código Contencioso Administrativo (CCA).

(i) El primer requisito mencionado por la Corte Constitucional consiste en “la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto, esto es, las consecuencias que se derivarían de la reincorporación frente a los principios y valores constitucionales”.

(...)

Como puede verse, aunque la Corte Constitucional vacila un poco en establecer si la reviviscencia de las normas derogadas es una consecuencia lógica y natural del efecto ex nunc (hacia el futuro) que se otorga como regla general a los fallos de inexequibilidad, o si, por el contrario, es una excepción a dicho efecto general, **pues se trata en realidad de un efecto ex tunc (desde el pasado), como sucede con las sentencias de nulidad**, lo que dicha Corporación quiere significar con este requisito, a juicio de la Sala, es que en cada caso debe hacerse un análisis de si la reincorporación de las normas derogadas mantiene el equilibrio que debe existir entre los principios de justicia y de seguridad jurídica, teniendo en cuenta que la aplicación aislada del principio de justicia haría “inclinarse la balanza” hacia el reconocimiento de efectos retroactivos a la sentencia de inexequibilidad, ya que la norma declarada inconstitucional lo ha sido desde su expedición o, según el caso, desde la entrada en vigencia de la Constitución Política (en el evento de la inconstitucionalidad sobreviniente), mientras que la aplicación solitaria del principio de seguridad jurídica llevaría a concluir que la sentencia de inexequibilidad debe tener efectos ex nunc absolutos y, en consecuencia, no podría revivir normas derogadas por la disposición que fue declarada inconstitucional.

Por lo tanto, en relación con esta exigencia, la reviviscencia de las normas derogadas sería procedente siempre que: (a) Las disposiciones derogadas que se restablecen no sean, a primera vista y en forma ostensible, contrarias a la Constitución; (b) la reincorporación de tales preceptos al ordenamiento jurídico se requiera para mantener la integridad y la armonía del sistema jurídico, especialmente en cuanto al efectivo desarrollo y aplicación de los principios y las normas constitucionales, y (c) la reviviscencia de esas normas no genere mayor inseguridad jurídica, sino que, por el contrario, permita suplir el vacío y, por lo tanto, la incertidumbre generada por la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones derogatorias.

(...)

(ii) La segunda exigencia que hace la Corte para que una norma derogada se entienda revivida por la declaratoria de inexequibilidad de aquella que la derogó (expresa o tácitamente), consiste en la necesidad de verificar la “garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos”.

(...)

En efecto, en relación con la oportunidad para declarar o, mejor aún, reconocer la reviviscencia de las disposiciones señaladas, ya se explicó que la Corte Constitucional no ha establecido la obligación de hacerlo en un momento determinado, y solo ha recomendado efectuar dicha declaratoria en la sentencia con la cual se declara inexequible una norma que haya derogado expresa o tácitamente otra.



La misma Corporación reconoce que unas veces ha declarado la reviviscencia de las normas derogadas en la sentencia que declara inexecutable las disposiciones que las derogaron, pero que en otros casos lo ha hecho en pronunciamientos posteriores, como por ejemplo, en la sentencia mediante la cual se decide una demanda de inconstitucionalidad contra alguna de las normas que presuntamente han revivido. En todo caso, la Corte manifiesta que “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 inexecutable de las normas derogatorias no está previsto ni por la Constitución ni por la ley...”. (Negrilla y subraya propia).»

Sentencia del 4 de mayo de 2015 dentro de la radicación 73001-23-31-000-2010-00478-01(19300) de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado:

«3.2.2. De acuerdo con la doctrina, cabe señalar que la nulidad es 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.

3.2.3. La nulidad de los actos administrativos reglamentarios o generales, en principio, dejan incólumes las situaciones jurídicas consolidadas hasta la ejecutoria de la sentencia que declara la nulidad.

Sobre las situaciones jurídicas no consolidadas esta Sala ha fijado la posición, según la cual las sentencias de nulidad de actos de carácter general tienen efecto inmediato, es decir, sobre aquellas que se debatían ante las autoridades administrativas o ante esta jurisdicción; por lo tanto, las “afecta”, de manera inmediata.

3.2.4 La nulidad de ese tipo de actos puede generar un aparente vacío normativo en la medida en que se anule un acto general que reguló una materia determinada derogando la regulación preexistente.

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.**

3.2.6. Para la Sala, en el caso específico de la declaratoria de nulidad de una norma derogatoria, como en este caso, la del Acuerdo No. 004 de 2003, produce la reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas.

Así, el efecto de esa declaratoria es que el acto derogatorio pierde validez y, por ende, las normas que fueron derogadas recuperen sus efectos jurídicos. Salvo cuando se presenten situaciones individuales consolidadas, evento en el cual le corresponderá al juez de conocimiento analizar los efectos de la nulidad, atendiendo las circunstancias particulares y concretas de cada caso.

3.2.7. Como el juzgamiento de la legalidad del acto administrativo demandado se realiza respecto de la observancia de las normas constitucionales y legales a las cuales debía sujetarse su expedición y, por ende, no se analiza una situación jurídica particular consolidada, los efectos de la declaratoria de nulidad del Acuerdo No. 004 de 2003, son plenos, es decir, la consecuencia jurídica no es otra que la vigencia de la norma derogada, esto es, del Acuerdo No. 127 de 1995.

(...)

Se debe diferenciar la declaratoria de nulidad de la derogación de una norma legal, porque se trata de conceptos jurídicos distintos, pues los mismos difieren por sus autores, motivos y fines.

Así, la derogación se deriva de la libertad política del Congreso, o de los concejos municipales, o de las asambleas departamentales, de expulsar del ordenamiento una norma que hasta ese momento era válida. Por ello, es razonable que, por razones de seguridad jurídica, la sola mención de la disposición derogada no reviva sus efectos jurídicos, sino que solo pueda recuperarlos cuando sea reproducida en una nueva norma.

En cambio, como se indicó, la nulidad surge de un conflicto entre un acto administrativo y una norma jurídica superior. En ese caso, el juez debe analizar la legalidad del acto y determinar si el mismo se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico. Por consiguiente, esa declaratoria puede surtir efectos, dependiendo de que se presenten o no situaciones jurídicas consolidadas.

En ese orden de ideas, en la derogación se requiere otra norma eficaz que extinga la primera, y se dice que está anulado un acto cuando por sentencia definitiva se consideró afectado de vicios que le impidieron producir efectos.» (Negrilla propia)

Posición jurídica retomada nuevamente por dicha Sala en sentencia del 27 de septiembre de 2017 dentro de la radicación 11001-03-15-000-2017-00527-01(AC)

Colofón de lo anotado hasta al momento, es dable entender que la nulidad del acto administrativo que contiene la derogatoria de unos u otros actos administrativos, produce la reviviscencia de estos actos; sin embargo, tal reviviscencia no es automática, sino que se necesita que cumpla los requisitos que ha establecido la Corte Constitucional y que han sido acogidos por el Consejo de Estado.

Ahora bien, de darse tal reviviscencia, el acto o los actos revividos, recobran plena plenitud tanto en sus disposiciones como en sus efectos.

### **3. De las ordenanzas 049 de 2001 y 011 de 2002 frente a la ordenanza 013 de 2007**

La Ordenanza 049 de 2001 organiza el Fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Boyacá como una cuenta del presupuesto general de esa contraloría,



determinando entre otros aspectos su patrimonio, el cual se conforma así:

«ARTÍCULO 5º.- DEL PATRIMONIO: El Fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Boyacá, estará constituido por:

1. Los recursos que se asignen dentro del Presupuesto de la Contraloría General de Boyacá al Fondo de Bienestar Social, no podrán ser inferiores al 0.5% del total del presupuesto anual de la misma vigencia.
2. Por las donaciones que se le hagan para el cumplimiento de sus objetivos, siempre y cuando éstas no solamente estén permitidas por la Ley, sino que igualmente se hagan con observancia de ella.
3. Por los excedentes o las utilidades que se puedan presentar en desarrollo del cumplimiento de sus objetivos.
4. Por las sumas que recaude la Contraloría General de Boyacá por concepto de las multas que imponga y sean canceladas voluntariamente o mediante el proceso de Jurisdicción Coactiva.
5. Por las contribuciones que voluntariamente acuerden hacer los Servidores Públicos vinculados a la Contraloría General de Boyacá.
6. Por los rendimientos operacionales y financieros del fondo.
7. Por los recursos de la venta de papel rezago, remate de bienes muebles e inmuebles, venta de formularios y demás actividades administrativas, que realice la Contraloría General de Boyacá.»

La Ordenanza 011 de 2002 modifica la Ordenanza 049 de 2001 sólo en cuanto a la conformación de su junta directiva, establecida en el artículo 7º.

La Ordenanza 013 de 2007 **crea** el Fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Boyacá con autonomía administrativa, financiera y personería jurídica, es decir, como establecimiento público; determinando entre otros aspectos su patrimonio, el cual se conforma así:

«ARTÍCULO 5º.- DEL PATRIMONIO. El Fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Boyacá, estará constituido por:

1. Los recursos que se asignen dentro del Presupuesto de la Contraloría General de Boyacá al Fondo de Bienestar Social.
2. Las donaciones que se le hagan para el cumplimiento de sus objetivos, siempre y cuando éstas no solamente estén permitidas por la ley, sino que igualmente se haban (sic) con observancia de ella.
3. Los excedentes o las utilidades que se puedan presentar en desarrollo del cumplimiento de sus objetivos.

4. Las sumas que recaude la Contraloría General de Boyacá por concepto de multas que imponga y sean canceladas voluntariamente o mediante el proceso de jurisdicción coactiva.
5. Por las contribuciones que voluntariamente acuerden hacer los Servidores Públicos vinculados a la Contraloría General de Boyacá.
6. Por los rendimientos operacionales y financieros del Fondo.
7. Por los recursos de venta de papel regazo (sic), venta de bienes muebles, venta de formularios y demás actividades administrativas, que realice la Contraloría General de Boyacá.»

Como se puede observar, tanto en una como en la otra ordenanza, los recursos que conforman el patrimonio de este fondo, son los mismos, difiriendo solamente en cuanto a los recursos que le apropie la contraloría anotados en el numeral 1 común, en que en la Ordenanza 049 de 2001 se determina que ella no puede ser inferior al 0.5% del total del presupuesto de la contraloría, en tanto que la Ordenanza 013 de 2007 no establece porcentaje alguno; y en el numeral 7 común, en que la Ordenanza 049 de 2001 contempla los recursos provenientes del remate de bienes muebles e inmuebles que realice la contraloría, en tanto que en la Ordenanza 013 de 2007 se suprime este origen.

En cuanto a los recursos provenientes del recaudo de multas impuestas por la contraloría, es pertinente traer a colación lo anotado por esta Oficina Jurídica en el concepto 110.033.2010 (radicado 20101100046631 del 24 de agosto de 2010) el cual es relacionado por el concepto 013672 del 25 de abril de 2019 de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

«De lo anterior, se colige que las multas impuestas por los entes de control fiscal, en virtud de su función fiscalizadora, son considerados como ingresos no tributarios, los cuales encuentran su origen en las infracciones a las disposiciones legales, que regulan, en este caso en particular, el ejercicio de la gestión fiscal, ostentando un procedimiento contable propio, relacionado con su registro, el cual se llevará a cabo, de acuerdo a los procedimientos establecidos en el P.G.C.P., condicionando la consignación y el registro al ámbito de la causación, es decir al nivel territorial o a nivel Nacional.

El tratamiento que a nivel territorial se aplique a los dineros obtenidos por concepto de multas, estará definido por la naturaleza misma del ingreso, en tanto aquél puede ostentar la calidad de **ingreso de libre destinación**, entendido éste como aquel ingreso corriente al que no se le ha señalado una destinación específica, o puede constituirse en un ingreso definido como **renta de destinación específica**, otorgada por la Ley, por la Ordenanza o el Acuerdo correspondiente. En ese orden de ideas, según se desprende de la Ley 617 de 2000[5], cuando no se señale una destinación específica para los ingresos obtenidos por parte de los entes de control fiscal del orden territorial, en virtud de las multas impuestas, como resultado de la actividad fiscalizadora, aquellos dineros serán destinados a atender las obligaciones corrientes de la respectiva entidad territorial, así como también a provisionar el pasivo de carácter pensional y prestacional, y a financiar, en lo posible la inversión pública de aquellas.

Por el contrario, si al ingreso obtenido por el concepto mencionado, se le da una destinación específica, mediante Ordenanza departamental o Acuerdo municipal o distrital, la utilización de aquellos dineros estará señalada en el acto administrativo correspondiente, sin que sea posible su destinación de manera distinta a la contenida en el mismo.

(...)

#### 4. Conclusiones

El tratamiento a nivel territorial, para los dineros obtenidos por parte de los entes de control fiscal, por concepto de la imposición de multas, se encuentra definido en primer lugar por la destinación que de ellos realice el colegiado del nivel territorial, a través de la Ordenanza o del Acuerdo respectivo, mediante el cual se preestablece el destino que debe dársele al recurso. Por el contrario, si no se señala una destinación específica por parte del Concejo o de la Asamblea, la ley de manera subsidiaria, le otorga la calidad de ingreso corriente de libre destinación, y será entonces destinado a cubrir las obligaciones descritas anteriormente.»

Finalmente, debemos decir que la Constitución Política de Colombia establece dentro de las funciones de las Asambleas Departamentales contempla:

«Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

5°. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.

(...)

7°. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.

(...))»

Encontramos entonces que, las asambleas departamentales tienen la potestad de establecer mediante ordenanza, el destino de determinados recursos, tal como lo estableció la Asamblea del Departamento de Boyacá respecto de los recursos recaudados por la Contraloría General de Boyacá por concepto de las multas por ella impuestas y del producto de la venta del papel rezago.

#### 4. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, se concluye lo siguiente:

- i. La nulidad es un medio de control para debatir la legalidad del acto administrativo acusado y su retiro del ordenamiento jurídico para que no produzca efectos jurídicos como si nunca hubiese existido. La nulidad de los actos administrativos produce efectos *ex tunc*, es decir, retrotrae la situación jurídica a la anterior a la expedición del acto anulado, debiéndose tener



como si éste no hubiera existido.

- ii. La reviviscencia de una norma es una figura jurídica aplicada en sus orígenes a la norma derogada por una ley posterior que ha sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional, consistente en la reincorporación de tal norma siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos por la jurisprudencia: 1) que sea para evitar vacíos normativos, 2) prevenir afectación o vulneración de derechos fundamentales, 3) garantizar la seguridad jurídica, 4) garantizar la supremacía de la Constitución.
- iii. La Contraloría General de Boyacá será la llamada a verificar si con ocasión de la declaratoria de nulidad de la Ordenanza 013 de 2007, se produce la reincorporación al sistema jurídico de las Ordenanzas 049 de 2001 y 011 de 2002, emanadas de la Asamblea del Departamento de Boyacá y, por ende, estas recuperen sus efectos jurídicos, lo anterior en armonía con el pronunciamiento del Tribunal.
- iv. Los recursos que conforman el patrimonio del Fondo de Bienestar Social de los Servidores Públicos de la Contraloría General de Boyacá son los mismos establecidos tanto en la Ordenanza 049 de 2001 como en la Ordenanza 013 de 2007, por lo tanto, es dable concluir que su tratamiento es el mismo tanto en vigencia de uno como en vigencia del otro acto administrativo.
- v. La Asamblea Departamental tiene la potestad constitucional y legal de dar destinación específica a algunos ingresos de la respectiva entidad territorial, de no darles esa destinación, estos recursos harán parte de los llamados ingresos corrientes de libre disposición, los cuales entrarán a financiar los gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial y un porcentaje de ellos los gastos de la respectiva contraloría departamental.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o**

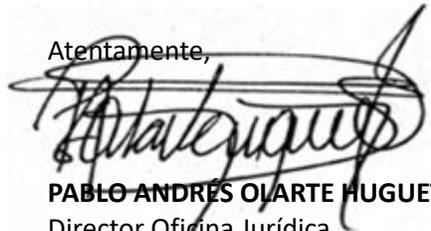


**ejecución’»** (Resaltamos en negrilla)

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [fjimenez@auditoria.gov.co](mailto:fjimenez@auditoria.gov.co) Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón *SIA*, seleccionar la opción *SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO*, luego, seleccionar el botón *Encuesta de Satisfacción* e ingresar los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 9c037ce3. También puede consultar su solicitud en el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



**PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET**  
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Cargo
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro – Profesional Especializado Grado 4
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet – Director Oficina Jurídica
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet – Director Oficina Jurídica
<i>Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.</i>	